

ВЫСШЕЕ



ОБРАЗОВАНИЕ



Академия экономических и правовых исследований
им. С. З. Зиманова

Научно-исследовательский институт правовой политики
и конституционного законодательства

С. Ф. Ударцев

Казахстан: конституционная реформа 2017 года

*(Комментарий к Закону Республики Казахстан
«О внесении изменений и дополнений в Конституцию
Республики Казахстан»
от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК)*

Издательства
FOLIANT
Астана–2018

УДК 342
ББК 67.400
У 28

Рецензент:

Сарсембаев Марат Алдангорович – д.ю.н., профессор

У 28 Ударцев С. Ф.

Казахстан: конституционная реформа 2017 года: (Комментарий к Закону Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК) / АО «Университет КАЗГЮУ». Научно-исследовательский институт правовой политики и конституционного законодательства / С. Ф. Ударцев. – Астана: Фолиант, 2018. – 192 с.

ISBN 978-601-302-914-6

В книге представлены анализ изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан (2017 г.), изложение и толкование содержания конституционных норм прежней и новой редакции соответствующих статей Основного закона, а также некоторых смежных вопросов. Обзор внесенных в 2017 году поправок в Конституцию Казахстана дан в форме комментария к Закону Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК. В комментарии используются международно-правовые документы, нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, конституционные и текущие законы, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам, научная и справочная литература, содержащая более подробное и углубленное изложение рассматриваемых вопросов, материалы СМИ.

Издание рассчитано на юристов-практиков, научных работников и преподавателей вузов, докторантов, магистрантов и студентов юридических факультетов, а также на историков, политологов и всех интересующихся развитием законодательства Республики Казахстан.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-601-302-914-6

© Ударцев С. Ф., 2018
© АО «Университет КАЗГЮУ», 2018
© Издательство «Фолиант», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.	
Конституционная адаптация к изменяющемуся миру.....	5
Комментарий к Закону Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»	28
Статья 1 Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК.....	29
Раздел I	
Общие положения.....	29
1. Пункт 3-1 статьи 2.....	29
2. Пункт 3 статьи 4.....	43
Раздел II	
Человек и гражданин.....	62
3. Пункт 2 статьи 10.....	62
4. Пункты 2 и 3 статьи 39.....	66
Раздел III	
Президент.....	73
5. Пункт 2 статьи 41.....	73
6. Подпункты 3), 8), 9), 10-1), 18) статьи 44.....	79
7. Пункт 2 статьи 45.....	88
Раздел IV	
Парламент.....	89
8. Пункт 1 статьи 49.....	89
9. Подпункт 3) статьи 53.....	92
10. Подпункт 1-1) статьи 55.....	94
11. Подпункт 6) статьи 57.....	98
12. Пункт 2 статьи 61.....	101
Раздел V	
Правительство	104
13. Пункт 2 статьи 64.....	104

14. Подпункты 1), 8) и 9-1) статьи 66.....	109
15. Подпункт 4) статьи 67.....	113
16. Пункт 1 статьи 70.....	115

Раздел VI

Конституционный Совет	117
17. Пункт 2 статьи 72	117
18. Пункт 4 статьи 73	124
19. Пункт 2 статьи 74.....	127

Раздел VII

Суды и правосудие	132
20. Пункт 3 статьи 79	132
21. Статья 81.....	135
22. Пункт 1 статьи 83.....	137

Раздел VIII

Местное государственное управление и самоуправление	141
23. Пункт 5 статьи 86	141
24. Пункт 4 статьи 87.....	143

Раздел IX

Заключительные и переходные положения	145
25. Пункты 2 и 3 статьи 91	145

Статья 2 Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК.....	151
--	-----

Статья 3 Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК.....	152
--	-----

Заключение	154
Библиография	164

Приложение

Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».....	186
--	-----

*«Совершенство – норма неба.
Желать совершенного – норма человека».*

И. В. Гёте¹

ВВЕДЕНИЕ. КОНСТИТУЦИОННАЯ АДАПТАЦИЯ К ИЗМЕНЯЮЩЕМУСЯ МИРУ

В ускоряющемся потоке истории, в условиях мирового не только экономического, но отчасти и политического кризиса, можно видеть начало переформатирования как глобальной системы политических и правовых отношений, так и повсеместно происходящие региональные изменения. А. Д. Керимов и И. Н. Куксин считают, что глобализация негативно воздействует на государство, «влечет за собой его ослабление, лишает части суверенитета... В результате развития процессов глобализации на национальном уровне образуется некий властный вакуум, в который тут же устремляются многочисленные и постоянно усиливающиеся наднациональные центры влияния».²

В условиях периодически усиливающейся глобальной турбулентности, неравномерности и разной скорости развития различных стран, достраивания новых «этажей» и «пристроек» в глобальной политической системе одной из закономерностей развития государственности в мире становится потребность в формировании сильного государства. Слабое государство не выдержит конкуренции, не обеспечит необходимого экономического развития, национальной безопасности, не обуздает преступности и коррупции.

¹ Вечное возвращение: афоризмы и мысли Гете – кладезь мудрости // В кн.: Саидов А. Гете как юрист. Ташкент: Vaktia press, 2014. С. 145.

² Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор прогресса: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 34.

Понятие силы государства – исторически переменная величина и развивающееся понятие. Каждая эпоха вкладывает в эти слова свой, несколько отличный смысл.

Ю. Н. Стариллов ставит вопрос: в чем сила государства? И отвечая на него, замечает, что «на разных этапах развития государства его сила проявлялась по-разному»³, что важнейшими в разное время могут выступать и правоохранительные функции государства, и демократические ценности; в различных ситуациях нужны и «перестройки» государства, и «ускоренное развитие», но случается, что необходимы и централизация и «милитаризация». Главное – чтобы все это соответствовало интересам общества, укрепляло благополучие и безопасность общества, поддерживалось «большинством из всего гражданского общества».⁴ При этом сила современного государства – скорее комплексная его характеристика. Она должна включать традиционные компоненты силы государства – надежность, достаточность и эффективность его силовых структур, согласованность действий его органов, дисциплину, подготовленность, достаточно высокий уровень политической и правовой культуры, поддержку и доверие граждан, необходимые психологические и этические качества государственных служащих. А также новые элементы мягкой и умной силы, основанные на экономическом росте, функционировании правовой государственности, иной технической оснащенности, передовых технологиях.⁵

³ Стариллов Ю. Н. «Смутные понятия об идеалах» – основа формирования «неправового» государства // Стариллов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. Воронеж: Воронежский гос. университет, 2010. С. 254.

⁴ Там же. С. 254–255.

⁵ Об общих тенденциях развития современной государственности см., напр.: *Ударцев С. Ф.* Государственность в условиях глобализации: кризисные явления, адаптационная трансформация и развитие // *Право и государство (Астана)*, 2013, № 4 (61). Тема номера: «Вызовы XXI века». С. 18-23. Электронная версия на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/3%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%2018-23.pdf> (17.06.2017 г.); *Ударцев С. Ф.* Государство, право и космическая деятельность // В кн.: *Социология права: курс лекций*: в 2 т. Т. 2 / Ответственный ред. М. Н. Марченко. М.: Проспект, 2015. – 344 с. – С. 307–338; *Ударцев С. Ф.* Сильное государство: вопросы теории // *Право и государство*. 2016, № 2. С. 6-14. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/1.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%D0%A4.%20%D1%81.%2016-14.pdf> (10.10.2017 г.).

С точки зрения структурно-функциональной организации государства, укреплять государство, увеличивать его силу в различных исторических ситуациях и для решения стоящих перед ним задач могут разная степень демократизации, централизации и децентрализации государственных органов и их полномочий, персонализации и институционализации системы власти.

Государство и право поддерживаются и движутся энергией и сознанием людей – индивидуальным, групповым, общественным. Модернизация государства невозможна без модернизации общественного сознания, культуры, системы образования и науки. «На наших глазах мир начинает новый, во многом неясный, исторический цикл, – пишет Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев. – Занять место в передовой группе, сохраняя прежнюю модель сознания и мышления, невозможно. Поэтому важно сконцентрироваться, изменить себя и через адаптацию к меняющимся условиям взять лучшее из того, что несет в себе новая эпоха».⁶

В связи с нарастающей скоростью многоплановых изменений в мире в юридическом образовании особо ощущается потребность в подготовке грамотных, творческих и широкого профиля юристов, готовых к изменениям и постоянному продолжению самообразования. Необходимо особое внимание уделять развитию личности юриста, воспитанию его нравственных ориентиров, больше времени уделять устойчивым фундаментальным блокам высшего юридического образования – теории и философии государства и права, истории правовой и политической мысли, истории государства и права, международному праву, национальному и зарубежному конституционному праву, сравнительному зарубежному праву, теоретическим частям отраслевых юридических дисциплин. Можно согласиться с А. Г. Диденко, что «практика испытывает настоятельную потребность в стратегически мыслящих юристах, чье мышление и эрудиция выходят за рамки догмы, которые сочетают литературный

⁶ Назарбаев: «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания». 12.04.2017 г. // http://total.kz/politics/2017/04/12/nazarbaev_vzglyad_v_budushee_modernizatsiya_obschestvennogo_soznaniya (01.06.2017 г.).

стиль и знания в области философии и истории права».⁷ В то же время прикладные части отраслевых дисциплин лучше изучать в тесной связи с судебной и иной правоприменительной практикой.

Наряду с потребностью в развитии прикладных юридических наук, в современных условиях возрастает роль фундаментальных, теоретических и междисциплинарных исследований, ориентированных на раскрытие более общих закономерностей, на анализ стратегии и прогнозирования тенденций эволюции государства и права в быстро меняющемся мире. Отставание в исследовании глобальных вызовов времени и в своевременном внедрении стратегических разработок может привести к несинхронности и запаздыванию реагирования государственной власти на вызовы времени или даже способно завести в новые исторические тупики. В связи с этим можно напомнить высказывание одного из самых знаменитых хоккеистов XX в. – Уэйна Гретцки, канадского нападающего, лучшего снайпера в истории НХЛ, которое приводил Стив Джобс: «Я мчусь туда, где шайба будет, а не туда, где она была», и добавлял: «И мы всегда старались делать так в Apple. С самого начала. И мы всегда будем».⁸ Работа на опережение важна и в сфере правового регулирования, разработки правовой политики, особенно в быстро меняющейся исторической ситуации. Разумеется, все предусмотреть и предугадать невозможно, но заблаговременная проработка тенденций правового развития и своевременного оптимального системного правового регулирования может организовать планомерную поддержку устойчивому развитию и минимизировать последствия непредвиденных или маловероятных событий с разрушительными негативными последствиями, именуемых в теории государственного управления «черным лебедем».⁹ Конечно же, необходим взвешенный баланс в изучении

⁷ Диденко А. Вызовы времени: условия гражданско-правовой ответственности // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып. 50 / Главный ред. – А. Г. Диденко. Алматы: Каспийский университет, 2017. С. 9.

⁸ Цит. по: Понкин Игорь. Режим ручного управления // Государственная служба. № 4 (102), 2016. С. 47.

⁹ См., напр.: Понкин И. В. Событие «черный лебедь» как проявление неопределенностей в государственном управлении // Право и образование. № 4, 2016. С. 112-119.

как сложившейся реальности, ее становления и уже имеющих-ся компонентов, консервативных сторон, так и перспектив ее динамики, проступающих контуров будущего.

В условиях XXI в. проявляется тенденция ускорения обновления законодательства и некоторого сокращения сроков действия конституций во многих странах мира. Чаще проводятся конституционные реформы, корректируются структура и функции государственных органов, их взаимодействие. В то же время страны мира имеют свои исторические особенности, так сказать, генетическую программу развития, а их конституции – индивидуальный срок действия, определяемый многими факторами.

Конституционная реформа 2017 г. в Казахстане также предназначена для планомерной модернизации некоторых элементов системы государственного управления, разделения и взаимодействия ветвей властей для обеспечения дальнейшего устойчивого развития общества и государства.

В выступлении 15 декабря 2016 г. на торжественном заседании, посвященном 25-летию Независимости, Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев обратил внимание на то, что хотя Казахстан был и останется республикой с президентской формой правления, настало время рассмотреть вопрос о перераспределении полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством и, возможно, внести изменения в Конституцию: «История Независимости показывает, что успех строительства нового государства и реформ обеспечен, прежде всего, сильной президентской властью. Новый этап развития государства объективно ставит вопрос об усилении ответственности Парламента и Правительства за состояние дел в стране.

Казахстан был, есть и будет государством с президентской формой правления, как это предусмотрено нашей Конституцией. Вместе с тем, настало время рассмотреть вопрос перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Парламентом. Специальная комиссия должна изучить эти

вопросы и внести предложения по изменению соответствующих законов, а, возможно, и Конституции».¹⁰

Выступая 24 января 2017 г. на заседании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти, образованной им 11 января 2017 г.,¹¹ Глава государства констатировал необходимость проведения конституционной реформы и подчеркнул, что вопрос о перераспределении полномочий между ветвями государственной власти – закономерный этап развития республики. «Реализация одной из пяти институциональных реформ, предложенных мной, предполагает наделение Правительства дополнительными исполнительными полномочиями в сфере экономики. При этом в компетенции Президента будут оставаться основные вопросы обороноспособности, внешней политики, государственного управления, защиты Конституции и обеспечения эффективной работы между ветвями государственной власти», – сказал Н. А. Назарбаев.¹² Президент отметил также необходимость усиления роли Правительства и Парламента.

Конституционное развитие Казахстана определяется различными факторами во всех сферах жизни (экономике, политике, праве, культуре, образовании, науке и т. д.)¹³ и имеет свои

¹⁰ Выступление Главы государства на торжественном собрании, посвященном 25-летию Независимости Республики Казахстан. 15 декабря 2016 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-na-torzhestvennom-sobranii-posvyashchennom-25-letiyu-nezavisimosti-respubliki-kazahstan (11.04.2017 г.).

¹¹ См. подробнее: Назарбаев подписал закон о поправках в Конституцию Казахстана. 10 марта 2017 // <http://www.newsru.com/world/10mar2017/law.html> (07.06.2017 г.).

¹² Участие в заседании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/uchastie-v-zasedanii-rabochei-gruppy-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-gosudarstvennoi-vlasti (11.04.2017 г.).

¹³ *Ударцев С. Ф.* Факторы, влияющие на развитие конституции и конституционную реформу // Общественное мнение. Права человека. Узбекский гуманитарный журнал (Ташкент). 2014. № 4 (68); *Ударцев С. Ф.* Конституционная реформа как одно из средств обеспечения устойчивого развития (некоторые вопросы теории) // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Выпуск 27. Астана, 2015. С. 86-94; *Ударцев С. Ф.* Конституционная реформа: некоторые вопросы теории // Право и государство. 2015. № 3 (68). Тема номера: 20 лет Конституции Казахстана. С. 44-49. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/8.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%D0%A4.%2044-49.pdf> (08.08.2016).

особенности. Конституция не стоит на месте. Конституция РК 1995 г. – уже третья, действующая после обретения независимости. В первые годы независимости с изменениями и дополнениями сохраняла юридическую силу прежняя Конституция, принятая еще в 1978 г. В 1993 г. Верховный Совет Республики принял первую Конституцию суверенного Казахстана – компромиссную конституцию парламентско-президентской республики. 30 августа 1995 г. на всенародном референдуме была вторая Конституция – конституция президентской республики, действующая в настоящее время. Кроме того, в Конституцию 1995 г. ранее уже были внесены десятки изменений и дополнений в 1998,¹⁴ 2007,¹⁵ 2011 гг.¹⁶

С момента принятия Конституции 1995 г. в нашей стране значительные изменения претерпели *экономика и социальная структура общества*. Страна стала региональным лидером¹⁷ и развивается по стратегии Казахстан–2050, предусматривающей вхождение в 30 наиболее развитых стран мира. Мир стоит на пороге новой промышленной революции, связанной с новой энергетикой, прорывами в разных областях науки и техники, с широкой роботизацией всех сфер жизни общества. Республика вступила в ВТО и ЕАЭС, ШОС, развивает отношения с ЕС,

¹⁴ О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000284_ (11.04.2017 г.).

¹⁵ О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254_ (11.04.2017 г.).

¹⁶ О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000403> (11.04.2017 г.).

¹⁷ Как отметил российский политолог Ю. Солозобов, «сила инициатив Казахстана в том, что его руководство точно уловило одну из важнейших мировых тенденций – к региональной интеграции. В настоящее время большинство стран региона рассматривает успешный опыт модернизации Казахстана и сам политический стиль его лидера как внятный образец для подражания». См.: Солозобов Юрий. Казахстан – политическая машина времени для СНГ // Путь к лидерству: социально-экономические и политические реформы в Казахстане. М., 2007. С. 13.

США, Россией, Китаем, другими странами. В стране ведется индустриализация, модернизируется транспортная система. Казахстан создает свой космический центр и Международный финансовый центр «Астана» с максимально благоприятными условиями для привлечения инвесторов. Улучшаются условия для ведения бизнеса, формируется средний класс.

Важное значение для эволюции конституции имеют *политические факторы*: изменения в партийной системе; соотношение политических сил в стране; выработка и начало реализации нового стратегического курса развития; роль и авторитет лидера; разработка нового поколения политических и правовых доктрин, программ, концепций; значительные изменения в политическом и правовом общественном сознании и общественном мнении.

Авторитет лидера, его заслуги, доверие ему народа также имеют значение для успешного проведения такого важного политико-юридического мероприятия как конституционная реформа.

Наличие сильного и авторитетного лидера может вести и к некоторой его конституционной перегрузке на определенном этапе развития, когда на Главу государства взваливается слишком большая компетенция (и в итоге ответственность за все). Выстраивается жесткая вертикаль из строго дисциплинированной системы государственных органов, ориентированной на команды сверху. В такой ситуации другие государственные органы и должностные лица нередко действуют без инициативы и с минимальной ответственностью, поскольку в принятии многих решений они не участвуют. Это касается и Парламента, который вполне может работать более активно, лучше контролировать Правительство, нести большую долю ответственности.

На перегруженность полномочий Президента обратил внимание и Глава государства, заметив, что «на первых порах Мы написали много полномочий Президенту».¹⁸ В условиях 1990-х гг.

¹⁸ См.: Назарбаев: Мы написали много полномочий Президенту // TENGRINEWS. Актуальные новости в любое время. – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-myi-napisali-mnogo-polnomochiy-prezidentu-310722/ (11.04.2017 г.).

это было закономерно для выхода из системного кризиса после распада СССР и разрыва многих хозяйственных связей, в условиях строительства нового независимого государства и проведения глубоких реформ. Но спустя более 20 лет, на новом этапе развития государства требуются изменения. Страна обрела опыт, встала на ноги, необходимы объединенные ответственные коллективные усилия для дальнейшего движения вперед.

Отмечая необходимость конституционной реформы, многие обращают внимание на необходимость повышения ответственности государственных органов. Но в некоторых случаях, как отметил Д. Р. Ашимбаев, передача тех или иных функций разным государственным органам – вопрос ситуативной целесообразности. Бывает и иначе – ответственность есть, а полномочий нет. Это касается, прежде всего, местных государственных органов.¹⁹

Очевидно, следует более дифференцированно подходить к вопросам перераспределения полномочий между центральными государственными органами и между центральными и местными. Конституционная реформа 2017 г. в первую очередь имела цель – перераспределение части полномочий Президента между центральными государственными органами, но и затронула отдельные конституционные положения, относящиеся к другим вопросам.

Как уже отмечалось, в XXI в. *одной из доминирующих мировых тенденций в развитии государственности является формирование более сильного государства.* Это определяется усложнением общественной жизни и протекающих в ней процессов, расширением сферы государственного управления и аспектов обеспечения безопасности общества и государства, новым техническим уровнем развития общества и государства, необходимостью защиты прав и свобод граждан в условиях

¹⁹ «Допустим, – поясняет Д. Р. Ашимбаев, – финпол был в ведении налогового комитета, потом в ведении министерства доходов, министерства финансов, потом стал агентством, подчиненным правительству, потом агентством, подчиненным президенту, потом министерством, потом снова агентством, сейчас это бюро... и так далее». См.: Ашимбаев о перераспределении власти: будет ли модель преемственности. 11 января 2017 // <https://ru.sputniknews.kz/analytiks/20170111/1363532/ashimbaev-o-pereraspredelenii-vlasti-budet-li-model-preemstvennosti.html> (09.06.2017 г.).

глобализации проблем, связанных с терроризмом и организованной транснациональной преступностью, противоречивостью процессов глобализации и региональной интеграции. Слабое государство не способно решить многие проблемы, ответить эффективно на современные вызовы.

Конституционный Совет РК в своем Нормативном постановлении справедливо отметил становление и развитие Казахстана как «независимого, сильного и успешного государства». Причем не просто сильного государства, а государства «с развитым гражданским обществом», что отражает утверждение «современных конституционных ценностей, основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан и их последующее воплощение в жизнь».²⁰

Страны мира ищут оптимальную меру силы, соотношения централизации и децентрализации, и соответствующую им структурно-функциональную организацию государства. Не случайно более слабые страны, с менее сильной центральной властью, стремятся укрепить центральную власть (например, намечавшаяся в 2016 г., но в предложенном виде не поддержанная большинством граждан, конституционная реформа в Италии и состоявшийся 16 апреля 2017 г. референдум, одобдивший конституционную реформу в Турции по переходу к сильной президентской республике²¹). Происходит центра-

²⁰ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

²¹ См., напр.: Королев Андрей. Сезон конституционных реформ: как это делают в Италии и Турции // 365info.kz. Аналитика. Расследования. Новости. – <https://365info.kz/2017/02/sezon-konstitutsionnyh-reform-uzhe-otkryt-my-ne-odni/> (12.04.2017 г.).

В Италии пакету документов конституционной реформы, направленной на усиление централизации и укрепление роли центрального правительства, «нет» сказали 54–58%, «да» – 42–46%. См.: Филипенко Артем. Итальянцы отвергли конституционную реформу премьеры Ренци // РБК. – <http://www.rbc.ru/politics/05/12/2016/584492d09a794706995416ba> (12.04.2017 г.).

В Турции «по итогам подсчета 99,97% бюллетеней за внесение изменений в конституцию высказались 51,41% (25 млн 156 тыс. 860) проголосовавших, против изменений – 48,59% (23 млн 777 тыс. 014). Явка на референдуме составила 86%. При этом, жители трех крупнейших городов Турции – Стамбула, Анкары и Измира – голосовали против поправок». См.: В Стамбуле начались акции протеста недовольных итогами референдума // Interfax. 17 апреля 2017 г. – <http://www.interfax.ru/world/558831> (18.04.2017 г.). См. также: Изменения в конституцию Турции поддержали более половины участников референдума // Interfax. 17 апреля 2017 г. – <http://www.interfax.ru/world/558725> (18.04.2017 г.).

лизация государственной власти в Китае в преддверии дальнейших социально-экономических реформ и выстраивания государственной системы, способной обеспечить необходимые условия в период осложнения международной обстановки и начинающегося явного продвижения страны на лидирующие позиции в мире.²²

В некоторых других странах, с особо сильной президентской властью, в том числе в Казахстане, происходит определенная функциональная разгрузка института президента и некоторое перераспределение власти между центральными государственными органами и от центра – местным региональным властям. В Узбекистане, вслед за многими другими постсоветскими странами, в 2017 г. реформируется судебная система – проведено объединение Высшего хозяйственного и Верховного судов страны, создаются административные суды и Высший судебный совет республики.²³

Самой динамичной частью в исторической эволюции конституций в романо-германской правовой семье является *описание конструкции государства – особенностей его формы и статуса государственных органов*. В этой части конституции фокусируются *основные политические интересы* социальных групп, ищущих доступ и борющихся за доступ к распределению ресурсов общества за счет государственных правовых и политических механизмов регулирования их распределения и за счет влияния на функционирование указанных механизмов. Эти политические интересы концентрированно отражают экономические интересы социальных групп, общественные противоречия.

По мере развития общества и государства, меняющегося соотношения политических сил, в том числе внутри элиты, возрастает необходимость разрешения накапливающихся

²² О процессе концентрации высшей государственной власти в КНР см., напр.: Трощинский П. В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности высших органов государственной власти КНР // Право и государство. № 2(71) 2016. С. 71-76.

²³ См.: Президент Узбекистана подписал закон о реформе судебной системы республики. 11.04.2017 // ВРЕМЯ ВОСТОКА. – <http://easttime.ru/news/uzbekistan/president-uzbekistana-podpisal-zakon-o-reforme-sudebnoi-sistemy-respubliki/13090> (12.04.2017 г.).

противоречий и выработки определенных механизмов более долгосрочной стабилизации курса в условиях возрастающей международной турбулентности, минимизации негативного влияния на эту стабильность различных непредвиденных обстоятельств. Свои коррективы вносит мировой экономический кризис, а также происходящие геополитические изменения.

Важными факторами, определяющими пределы и вектор политико-правового естественного развития страны, являются исторически сложившееся сознание, менталитет и культура народа. В глубине общественного сознания лежат восприятие и невосприятие, а также некоторая исторически длительная предрасположенность к тем или иным особенностям правовых и политических институтов. «В конечном счете, – не без оснований пишет Д. А. Авдеев, – менталитет и правосознание (юридическое мировоззрение) народа определяют специфичность каждого государства в отдельности, его форму правления... В этом смысле и проявляется такое многообразие моделей современных форм правления. Специфика каждой страны, выражающаяся в совокупности ее объективных и субъективных факторов, не может не сказываться на существующей в ней модели формы правления. Поэтому можно вести речь только об эффективности той или иной модели формы правления, а не заниматься поиском и разработкой лучшей формы правления, которой в природе не существует».²⁴

По той же причине в центре внимания политиков, особенно реформаторов, всегда должно быть общественное сознание, разумное воздействие на происходящие в нем процессы. При этом, как показывает история, более восприимчивым и подготовленным к модернизации оказывается более плюралистическое

²⁴ Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. Тюмень: Издательство Тюменского гос. университета, 2015. С. 61-62. Эту мысль разделяют многие ученые. «По нашему мнению, – пишет В. В. Маклаков, – достаточно большое разнообразие существующих форм правления говорит об отсутствии какого-либо идеального решения, какого-либо стандарта. Если бы такой стандарт существовал, то страны, в которых давно существует демократический режим, унифицировали бы свои формы правления. Этого, однако, не происходит. Видимо, для каждой страны подходит какая-либо собственная модель». См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 424–425.

общественное сознание с наличием альтернативных конструктивных точек зрения, позиций, допускающее иные разумные варианты развивающихся институтов и форм общественной жизни, более толерантное и открытое для позитивного в зарубежном опыте.

В процессе развивающейся глобализации все большее значение в политико-правовой сфере приобретают *международные факторы*. Давление международных экономических, культурных, политических и правовых факторов на национальное правовое развитие возрастает – то плавно, то резко усиливаясь с учетом происходящих событий на планете. При этом, учитывая универсальность и многофункциональность правового регулирования, все это, так или иначе, затрагивает сферу права и смысловое содержание некоторых норм ее ядра – конституции страны.

В условиях переформатирования экономической и политической системы мироустройства, система государственных органов должна быть более адаптирована к усложнению и ускорению действия внешних факторов. Необходимо повысить ответственность всех звеньев исполнительной власти за эффективное управление с учетом внутренних и внешних факторов. Требуется также более специальное и ответственное вовлечение Парламента в процесс назначения членов Правительства, а они должны быть в большей степени подотчетными не только Президенту, но и Парламенту.

Усиление Парламента предполагает выстраивание системы дополнительных сдержек и противовесов. Один из создателей конституции США Джеймс Мэдисон обращал внимание на то, что наибольшая опасность для общества может исходить в монархии от монарха, а в демократической республике – от парламента. И тот, и другой орган, считал он, может в определенных ситуациях узурпировать власть и навязать свою волю.²⁵ Для минимизации такой возможности в демократическом государстве должны существовать противовесы законодательной власти в лице суда и конституционного контроля (если он не

²⁵ Подробнее см.: Ударцев С. Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с. С. 30.

представлен судебным органом). В связи с этим понятна озабоченность Президента Казахстана проработкой механизмов, обеспечивающих баланс органов власти.

Конституция – одна из важных опор поддержания *динамичного и сбалансированного для каждой исторической ситуации правового порядка. Но чтобы сохранять и развивать стабильность, и она порой должна меняться.*

Третий президент США, автор Декларации независимости штатов, Томас Джефферсон как-то заметил: «Есть люди, которые смотрят на конституции со священным благоговением и считают их подобием ковчега священного завета – слишком большой святыней, чтобы к ней можно было прикасаться. Они приписывают людям предшествующих времен мудрость, превышающую человеческую, и полагают, что все ими созданное уже не может быть как-либо исправлено или дополнено... Я, разумеется, отнюдь не сторонник частых и неоправданных опытом изменений в законах и конституциях. Я полагаю, что лучше терпеть сравнительно малые их несовершенства... Но я также знаю, что законы и человеческие институты должны идти рука об руку с прогрессом человеческого разума».²⁶

Конституция не должна часто меняться. Необходимо, учитывая смысл ее положений, прежде всего соответствующим образом корректировать законодательство и осуществлять толкование норм Конституции. Но когда этого недостаточно, появляется потребность в изменении текста Конституции.

В целом возникновение потребности в новейшей конституционной реформе и ускорении многопланового конституционного процесса в ходе исторической эволюции связано, в частности:

1) с началом нового этапа развития общества и необходимостью системной модернизации деятельности центральных органов;

2) с глубокими структурными изменениями в экономике, что требует корректировки макроюридических факторов для запуска механизмов, регулирующих подключение к общест-

²⁶ Ударцев С. Ф. Политико-правовые взгляды Томаса Джефферсона // *Томас Джефферсон. Декларация независимости. Инаугурационные речи / Вступит. статья и примеч. С. Ф. Ударцева.* Изд. 2-е, исправл. и доп. (Сер.: «Жемчужины истории политической и правовой мысли»). Алматы: Жеті Жарғы, 2004. С. 5-26.

венным процессам новых социальных сил, дополнительной энергии социальных групп и государственных институтов;

3) с потребностью в создании адекватного исторической ситуации баланса властей за счет перераспределения полномочий государственных органов и ответственности для повышения эффективности их деятельности в новых условиях;

4) с объективной необходимостью корректировки некоторых элементов политической системы, государственных механизмов и институтов, регулирующих единство, преемственность и ответственность государственной власти и контролирующих разделение полномочий государственных органов;

5) с необходимостью развития общественной инициативы, расширения сферы саморегуляции общественной жизни, создания условий для дальнейшего развития демократизации политической сферы, защиты прав и свобод человека;

6) с новым этапом адаптации страны к международным экономическим, военным, информационным, политическим и правовым реалиям в условиях противоречивых процессов глобализации и меняющегося миропорядка.

Все это свидетельствует о назревшей потребности конституционных изменений, о необходимости которых убедительно говорил Глава государства.

Как отметил Ю. Солозобов, «смысл многолетней политики Нурсултана Назарбаева как «отца-основателя» современного казахстанского государства заключается в постепенном переводе управления страной «с ручного на автоматический режим». Поэтому главная ставка делается на создание устойчиво работающих государственных институтов».²⁷

В пункте 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан, в частности, записано, что государственная власть в республике осуществляется «в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов».²⁸

²⁷ Солозобов Юрий. Казахстан – политическая машина времени для СНГ // Путь к лидерству: социально-экономические и политические реформы в Казахстане. М., 2007. С. 18.

²⁸ Конституция Республики Казахстан. Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (20.04.2017 г.). Далее действующая редакция Конституции Республики Казахстан цитируется по данному изданию.

Принцип разделения властей – одна из фундаментальных основ организации современных государств. Корни идеи разделения властей прослеживаются в античности, в трудах Платона и Аристотеля. В новое время первым Джон Локк в Англии выдвинул концепцию разделения властей в колониальной империи на законодательную, исполнительную и федеративную. Накануне Великой Французской революции Шарль Луи Монтескье развивал теорию о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В главе VI (О государственном устройстве Англии) Книги одиннадцатой своего знаменитого произведения «О духе законов» Ш. Л. Монтескье писал, интерпретируя идеи Локка в духе своей концепции: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского.

В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства».²⁹

Идея Ш. Л. Монтескье о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную стала одной

²⁹ Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С.138. «Если власть законодательная и исполнительная, – продолжает Ш. Л. Монтескье, – будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их.

Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединится с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем.

Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц» (Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 138-139).

из основ последующих представлений в политико-правовой мысли о нормальном устройстве государства. Как справедливо отмечают Ж. М. Абдильдин и Р. Ж. Абдильдина, «Учение Монтескье о «духе законов» и разделении властей оказало существенное воздействие на развитие всей последующей политико-правовой мысли, особенно на развитие теории и практики правовой государственности».³⁰

В ходе Американской революции отцы-основатели США несколько скорректировали французскую модель, подчеркнув единство всех ветвей государственной власти. Эта идея – сочетания разделения и единства ветвей единого ствола дерева государственной власти составила концептуальную основу многих конституций, в том числе действующей Конституции Казахстана.

Кстати, в последующем конституционном развитии Франции также проявилась закономерность в формировании сильного государства, сочетающего разделение властей и их согласованное действие и кооперацию.³¹

В современной конституционной теории признаются как общие закономерности развития государственности, так и многовариантность теорий разделения властей и их реализации в условиях разных стран. Идея Монтескье о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную остается классической для моделирования основ устойчивой и успешной формы государства, обеспечивающей развитие и процветание общества, права и свободу человека

³⁰ Абдильдин Ж. М., Абдильдина Р. Ж. Логика теории современной демократии и проблемы ее реализации. Астана: Фолиант, 2014. С. 57. См. также: Ударцев С. Ф. Правовое государство: смысловые грани доктрины (из истории философии права). // Научные труды «Әділет» (Алматы, ВШП «Әділет»). № 1 (9), 2001. С. 5–35; Ударцев С. Ф., Темирбеков Ж. Р. Концепции «Rule of Law» («верховенство права») и «Rechtsstaat» («правовое государство»): сравнительный анализ // Государство и право. 2015, май, № 5. С. 5-16.

³¹ «Согласно французской доктрине, например, применение принципа разделения властей отнюдь не равнозначно раздроблению и ослаблению власти, а напротив, должно служить сотрудничеству и кооперации всех ее ветвей. Только такая сильная власть может служить интересам человека и общества, в чем и состоит высшее предназначение государства». См.: Абдрасулов Е. Б., Доскалов В. А., Абдрасулова Г. Э. Парламентское право. Учебное пособие. Астана, 2008. С. 51.

См. также: Ударцев С. Ф. Из истории конституционной эволюции Франции // Вестник Алтайской академии экономики и права – Journal of Altai Academy of Economics and Law. Issue 1 (39) (Барнаул: Издательство ААЭП). 2015, вып. 1 (39). С. 89-95.

и гражданина. При этом в конкретных конституционных вариантах организации функционирования системы государственной власти учитываются особенности исторической эволюции разных стран, уровень их научно-технического, экономического, политического, правового, культурного развития, а также задачи, стоящие перед странами.

Конституционная реформа 2017 года была направлена, прежде всего, на перераспределение полномочий между ветвями власти. Поэтапная корректировка функционирования системы разделения властей в единой государственной власти в Казахстане назрела, оправдана, необходима и стратегически верна, отражает уровень и перспективы развития нашего общества и государства.

Для подготовки соответствующего законопроекта и проведения конституционной реформы, как уже отмечалось, Президент Республики 11 января 2017 г. образовал Рабочую группу.³² Первое заседание Рабочей группы в Астане прошло 13 января 2017 г.³³

³² См.: О Рабочей группе по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. Распоряжение Президента Республики Казахстан от 11 января 2017 г. № 140 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/N1700000140> (07.06.2017 г.). В состав данной Рабочей группы вошли: Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан А. Р. Джаксыбеков (руководитель), Генеральный прокурор республики Ж. К. Асанов, Министр юстиции М. Б. Бекетаев, заместитель Председателя Сената Парламента С. Н. Громов, заместитель Руководителя Администрации Президента Т. С. Донаков, ректор Евразийской юридической академии имени Д. А. Кунаева О. Ш. Жалаири, заместитель Председателя Мажилиса Парламента Г. И. Исимбаева, директор НИИ гражданско-правовых исследований Университета КАЗГЮУ, Председатель Верховного Суда К. А. Маами, председатель республиканского общественного объединения «Казахстанский союз юристов» Р. Ж. Мукашев, Председатель Конституционного Совета И. И. Рогов, профессор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан З. Л. Федотова.

³³ См.: В Акорде состоялось первое заседание Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти, образованной решением Президента Республики Казахстан. 13 января 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/akorda_other_events/v-akorde-sostoyalos-pervoe-zasedanie-rabochei-gruppy-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-gosudarstvennoi-vlasti-obraz (14.06.2017 г.). Сообщалось, что при выработке предложений по перераспределению полномочий государственных органов «будут изучаться и анализироваться накопленный отечественный и зарубежный опыт, практика применения норм действующего законодательства и Конституции Республики Казахстан», и что «к деятельности Рабочей группы будут привлечены юридическое, научно-экспертное сообщество, а также широкая общественность» (там же).

Рабочая группа подготовила предварительный законопроект, основные положения которого были изложены в специальном обращении Главы государства 25 января 2017 г.³⁴ В этом выступлении Глава государства отметил, что формирование сильной президентской вертикали было исторически оправданно и сыграло позитивную роль для развития страны. Но мир меняется, и стране надо быть готовой к новым вызовам. При этом Президент подчеркнул: «Уже сегодня мы должны думать о том, как реагировать на глобальные и региональные вызовы, которые неизбежно поставит грядущая история перед нами.

Суть предлагаемой реформы состоит в серьезном перераспределении властных полномочий, демократизации политической системы в целом.

Для Президента в новых условиях приоритетами станут стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти.

Глава государства сконцентрируется также на внешней политике, национальной безопасности и обороноспособности страны.

При этом роль Правительства и Парламента значительно усилится».³⁵

В этом обращении Президент Республики выделил и основное направление – «в сторону демократического развития» наметенной стратегической программы реформ, обеспечению которой служит и конституционная реформа 2017 г.

Специальным распоряжением Президента Республики Казахстан от 25 января 2017 г.³⁶ Проект «О внесении изменений

³⁴ Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. 25 января 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti (08.06.2017 г.).

³⁵ Там же.

³⁶ См.: Распоряжение Президента Республики Казахстан от 25 января 2017 г. № 141 «О всенародном обсуждении проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // См.: Опубликован проект изменений в Конституцию Казахстана. – http://www.inform.kz/ru/opublikovan-proekt-izmeneniy-v-konstituciyu-kazahstana_a2992832 (08.06.2017 г.).

и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»³⁷ был вынесен на всенародное обсуждение. В течение месяца, с 26 января по 26 февраля 2017 г., проходило всенародное обсуждение намеченной конституционной реформы. Все предложения систематизировались и экспертировались Рабочей группой.

В процессе всенародного обсуждения было сделано много различных предложений о расширении конституционной реформы и изменении ряда иных положений Конституции. Например, на одном из официальных мероприятий с участием ряда руководителей государственных органов, депутатов Парламента, правозащитников, адвокатов и экспертов,³⁸ правозащитник Е. А. Жовтис предложил привести несколько статей Конституции в более точное соответствие с положениями ратифицированных международных правовых актов о правах человека.³⁹

Особые дискуссии в обществе вызвала предложенная первоначально поправка в ст. 26 Конституции о собственности,⁴⁰ которую некоторые связали с прошедшими ранее спорами о собственности иностранцев на землю. Это изменение ст. 26 Конституции впоследствии было исключено из итогового законопроекта.

³⁷ См.: там же.

³⁸ Это заседание 18 февраля 2017 г. в Алматы для обсуждения намеченных изменений Конституции было организовано по инициативе исполнительного директора общественного фонда «Хартия за права человека» Ж. У. Турмагамбетовой. В обсуждении участвовали: Генеральный прокурор Ж. К. Асанов, председатель Конституционного Совета И. И. Рогов, заместитель руководителя Администрации Президента Т. С. Донаков, руководитель офиса программ ОБСЕ в Астане Дьердь Сабо, депутаты Сената и Мажилыса Парламента и представители Верховного Суда Республики Казахстан. Экспертное сообщество представляли правозащитник Е. А. Жовтис, известные адвокаты А. В. Розенцвайг и В. И. Воронов, другие юристы и профильные эксперты. См.: Спор казахстанских юристов о реформе Конституции. 21 февраля 2017 // <https://kokshetau.asia/interesnoe/15649-spor-kazahstanskikh-yuristov-o-reforme-konstitutsii> (07.06.2017).

³⁹ См.: там же.

⁴⁰ В пункте 1 Проекта «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» было записано: «Пункты 1 и 2 статьи 26 изложить в следующей редакции: «1. Каждый может иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество. 2. Право собственности неприкосновенно. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. Не допускается принятие законов и иных правовых актов, ограничивающих или лишающих права собственности на имущество, приобретенное законным путем, если иное не предусмотрено Конституцией». См.: Проект «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Опубликован проект изменений в Конституцию Казахстана. – http://www.inform.kz/ru/opublikovan-proekt-izmeneniy-v-konstituciyu-kazahstana_a2992832 (08.06.2017 г.).

Всего в ходе всенародного обсуждения, как отметил Глава государства, выступая в Парламенте 3 марта 2017 г., в Рабочую группу поступило шесть тысяч предложений.⁴¹

После всенародного обсуждения Президент Республики 1 марта 2017 г.⁴² внес законопроект в Парламент. К предложениям рабочей группы депутаты Парламента за четыре дня обсуждения ими законопроекта присоединили еще ряд изменений и дополнений в Конституцию. В совместную комиссию, образованную Палатами Парламента, за время ее работы 4 и 5 марта 2017 г. поступило 26 поправок к нескольким нормам действующей Конституции. Из них комиссия отобрала 10 депутатских поправок, которые были добавлены к поступившему законопроекту и вынесены на второе чтение совместного заседания Палат Парламента.⁴³

Принятый 6 марта 2017 г. Парламентом Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» до его подписания Президент Республики направил в Конституционный Совет для проверки его конституционности. Закон был рассмотрен Конституционным Советом Республики Казахстан и признан соответствующим Конституции и ее неизменным основам в Нормативном постановлении от 9 марта 2017 г. № 1.⁴⁴

10 марта 2017 г. состоялась церемония публичного подписания Президентом Республики Закона «О внесении измене-

⁴¹ Участие в совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан. 3 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/uchastie-v-sovmestnom-zasedanii-palat-parlamenta-respubliki-kazahstan (13.06.2017 г.).

⁴² См.: Байгарин, Мейрамбек. Статистику по поправкам в Конституцию озвучил мажилисмен Абдиров // Inform.kz. – http://www.inform.kz/ru/statistiku-poporavkam-v-konstituciyu-ozvuchil-mazhilismen-abdirrov_a3006784 (07.06.2017 г.).

⁴³ См.: Муқанов Бауржан. Парламент Казахстана принял поправки в Конституцию. 6 марта 2017 г. [Интервью с депутатом Мажилиса Парламента Республики Казахстан Нурланом Абдировым] // <https://informburo.kz/novosti/parlament-kazahstana-prinyal-popravki-v-konstituciyu-.html> (07.06.2017 г.). В этом информационном материале председатель комиссии депутат Мажилиса Нурлан Абдиров кратко представляет все депутатские поправки.

⁴⁴ См.: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

ний и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». ⁴⁵ В результате проведенной конституционной реформы «политическая система обретет большую степень демократичности и устойчивости, – отметил Глава государства на церемонии подписания Закона. – Вместе с тем, базовым фундаментом Республики Казахстан остается президентская форма правления. При обсуждении проекта закона общественность высказывала свои опасения касательно ослабления президентской власти. Всех волнует целостность нашей страны, стабильность государства, единство и дружба народа. Власть станет более сбалансированной, гибкой и эффективной. Принимаемые изменения системны по своей сути, они получили широкий общественный резонанс и одобрение». ⁴⁶

Автор книги благодарит ректора Университета КАЗГЮУ к.ю.н. Т. М. Нарикбаева за идею и предложение подготовить комментарий к Закону «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г.; директора Академии экономических и правовых исследований им. С. Зиманова PhD М. М. Дауленова и заведующую кафедрой международного права Университета КАЗГЮУ Е. Д. Оралову – за представленную возможность ознакомления с их позицией, отраженной в Заключении для Конституционного Совета Республики Казахстан в части изменения пункта 3 статьи 4 Конституции, что потребовало более всесторонне подойти к осмыслению и комментированию некоторых затронутых в настоящей книге международно-правовых вопросов; члена Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан д.ю.н., профессора М. А. Сарсембаева – за выделенное время для ознакомления с содержанием работы и поддержку автора; а также дру-

⁴⁵ Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-o-vnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

⁴⁶ Там же.

гих юристов и политологов, чьи размышления и сомнения, опубликованные в период обсуждения законопроекта, содействовали более многоплановому показу особенностей, контекста и потенциала изменений и дополнений в Конституцию Республики, внесенных в 2017 г.

КОММЕНТАРИЙ
к Закону Республики Казахстан
от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК
«О внесении изменений и дополнений
в Конституцию Республики Казахстан»⁴⁷

Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятым после всенародного обсуждения и дополнительного обсуждения, внесения изменений и дополнений в проект депутатами Парламента (от момента поступления законопроекта в Парламент и до его принятия ими прошло четыре дня), внесены многочисленные изменения в действующую Конституцию Республики, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245; 2007 г., № 10, ст. 68; 2011 г., № 3, ст. 29).

Закон состоит из трех статей. Первая статья включает 25 пунктов, содержащих изменения и дополнения в отдельные статьи всех разделов Конституции. Во второй статье Закона закреплено сохранение полномочий государственных органов и должностных лиц республики, образованных, избранных или назначенных в соответствии с Конституцией и законодательством Казахстана на день вступления в силу настоящего Закона, до истечения срока либо до прекращения их полномочий в установленном Конституцией и законодательством республики порядке. В третьей статье Закона регулируется порядок его ввода в действие.

В целом, если обобщить основные направления изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Республики Казахстан в процессе конституционной реформы 2017 г., это – перераспределение части полномочий Президента Республики Казах-

⁴⁷ Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051> (12.06.2017 г.). Далее этот Закон Республики Казахстан цитируется по данному изданию и полностью приводится в Приложении в конце книги.

стан между Правительством и Парламентом, а также корректировка баланса властей и обеспечение устойчивости политико-правовой системы в изменяющихся условиях.

При этом мы воспроизводим статью и пункты Закона о внесении тех или иных изменений в нормы Конституции, а также для удобства читателей – название раздела и итоговую редакцию соответствующей статьи Конституции Республики Казахстан и даем, по возможности, краткий комментарий к новым положениям Основного Закона.

Рассмотрим конкретные изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Республики Казахстан по Закону Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК в той последовательности, как они содержатся в Законе.

Статья 1. Внести в Конституцию Республики Казахстан, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245; 2007 г., № 10, ст. 68; 2011 г., № 3, ст. 29), следующие изменения и дополнения:

Раздел I Общие положения

**1. Статью 2 дополнить пунктом 3-1 следующего содержания:
«3-1. В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом.»**

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 2:

Статья 2

1. Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

2. Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории.

3. Административно-территориальное устройство Республики, статус ее столицы определяются законом. Столицей Казахстана является город Астана.

3-1. В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом.

4. Наименования Республика Казахстан и Казахстан равнозначны.

В ст. 2 Конституции, находящуюся в Разделе I (Общие положения), закрепляющую унитарность государства, его президентскую форму правления, столицу, наименование страны, добавлен новый пункт 3-1 в связи с созданием на территории столицы Казахстана Международного финансового центра «Астана». Учитывая важность данного вопроса, остановимся на нем подробнее.

В условиях глобализации происходит многоплановый эволюционный процесс взаимопроникновения и определенного сближения основных правовых семей планеты, в частности, англо-саксонского и континентального права. Повышение роли суда в правотворчестве, в защите прав и свобод физических и юридических лиц, проникновение элементов судебного прецедента в континентальное право, и наоборот, повышение роли законов в англо-саксонской системе права свидетельствует об определенном сближении этих, на первый взгляд несовместимых правовых систем.

В то же время правовые семьи сохраняют свою автономию и нередко выступают как альтернативные варианты достаточно эффективного параллельного правового регулирования. Этим объясняется и то, что полного их слияния может не происходить даже через столетия существования в рамках одного государства (например, преимущественное действие до сих пор институтов и особенностей континентального права на территории штатов, составлявших бывшую французскую колонию Луизиану,⁴⁸ купленную США еще у правительства Наполеона Бонапарта;⁴⁹ другой пример – преобладание континентального права в провинции Квебек в Канаде, хотя в целом в стране действует общее английское право⁵⁰).

⁴⁸ См., напр., статью о проблемах интеграции Луизианы в США Кристофера Осаке в материалах международного круглого стола по проблемам взаимопонимания: Научные труды «Әділет» (Алматы, ВШП «Әділет»). № 1 (7), 2000.

⁴⁹ См.: Ударцев С. Ф. Политико-правовые взгляды Томаса Джефферсона // Томас Джефферсон. Декларация независимости. Инаугурационные речи / Вступ. статья и примеч. С. Ф. Ударцева. Изд. 2-е, исправл. и дополн. (Сер.: «Жемчужины истории политической и правовой мысли»). Алматы: Жеті Жарғы, 2004. С. 5-26.

⁵⁰ См.: Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: энциклопедический справочник. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 555.

Одним из новых примеров практики взаимодействия семей права является процесс создания Международного финансового центра «Астана» с зоной английского права в столице Казахстана.⁵¹ Остановимся на особенностях действующего права, судебной системы и компетенции органов Центра.

Политическое решение о создании Центра на базе городка всемирной выставки ЭКСПО–2017 после ее проведения принято для содействия экономическому развитию в качестве одного из элементов системы мер по реализации стратегии «Казахстан–2050», по которой страна должна войти в 30 наиболее развитых стран мира.⁵² В целях реализации этой стратегии намечена система мер, в том числе было принято решение создать в Астане на базе городка ЭКСПО–2017 Международный финансовый центр «Астана» (далее – Центр).

Правовая поддержка Центра предполагается за счет сочетания институтов и норм английского права, нормативных актов органов самого Центра, действующих на его территории и отчасти – за счет национального права.

Как отметил Глава государства на заседании Совета иностранных инвесторов, «смотря в будущее, мы хотим видеть МФЦА центром притяжения инвесторского капитала и инноваций в области финансовых инструментов. Он призван стать «финансовыми воротами» Евразии... Независимый суд Центра будет гарантировать прозрачность, справедливость и защиту прав инвесторов и бизнеса. Здесь будут работать международные судьи, заслужившие авторитет и доверие. Для улучшения

⁵¹ См. также: Дауленов М. М., Абилова М. Н. Английское право на страже прав инвесторов в международном финансовом центре «Астана» // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 29-36; Сулейменов М. К. Английское право и правовая система Казахстана // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 37-45; Ударцев С. Ф. Феномен английского права // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 6-9; Ешниязов Н. С. Туман в степи: к вопросу о праве, применимом к частноправовым отношениям в международном финансовом центре «Астана» // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 87-93.

⁵² Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (02.02.2017 г.).

бизнес-климата создается независимый финансовый регулятор – Комитет МФЦА...». ⁵³

Выступая на XVII съезде партии «Нұр Отан» в январе 2016 г., Президент Республики подчеркнул: «Мы должны ставить перед собой абсолютную цель – достичь международного странового рейтинга Казахстана – «AAA». Это высший уровень, который на языке мирового бизнеса означает, что любые финансовые обязательства Казахстана будут выполнены в любых финансовых и экономических обстоятельствах...». ⁵⁴

В ноябре 2017 г. на VII съезде судей Казахстана Президент Республики Н. А. Назарбаев обратил внимание на то, что «мы создаем Международный финансовый центр «Астана», где будет применяться английское право, а также стандарты ведущих мировых финансовых центров». ⁵⁵

На территории Центра с января 2018 г. действует суд преимущественно из английских судей, будет работать международный арбитраж и применяться английское право для регулирования основных групп отношений. Планируется сочетание институтов и норм английского права, нормативных актов органов Центра, действующих на его территории, и отчасти – национального права. Предполагается, что это повысит доверие инвесторов и будет содействовать привлечению инвестиций.

Действующее право Центра. 7 декабря 2015 г. был принят Конституционный закон Республики Казахстан № 438-V ЗРК, ⁵⁶

⁵³ Участие в 29-м пленарном заседании Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Выступления. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/uchastie-v-29-m-plenarnom-zasedanii-soveta-inostrannyh-investorov-pri-prezidente-respubliki-kazakhstan (26.09.2016 г.).

⁵⁴ Из Выступления Президента Казахстана Н. Назарбаева на XVII съезде партии «Нұр Отан». 30 января 2016 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Выступления. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kazahstana-nazarbaeva-na-xvii-sezde-partii-hup-otan (26.09.2016 г.).

⁵⁵ Участие в работе VII съезда судей Казахстана. 21 ноября 2016 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/uchastie-v-rabote-vii-sezda-sudei-kazahstana (23.01.2017 г.).

⁵⁶ О Международном финансовом центре «Астана». Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. № 438-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000438> (06.03.2018 г.).

отдельные положения которого введены в действие с 1 января 2017 г.

Установлено, что в пределах г. Астаны с границами, определяемыми Президентом Республики Казахстан, действует «особый правовой режим» (подпункт 1) ст. 1), а регулирование Центра осуществляется в соответствии с принципом независимости Центра и его участников (пункт 4 ст. 2). Фиксируется значительная автономия действующего права Центра, связь его с ядром правовой системы Великобритании – правом Англии и Уэльса. Высший орган Центра – Совет по управлению Центром и некоторые другие органы Центра вправе создавать право Центра.

В ст. 4 Конституционного закона закреплено, что действующее в Центре право основано на Конституции Республики Казахстан и состоит из этого Конституционного закона; не противоречащих ему актов Центра, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров, принимаемых органами Центра в пределах их полномочий; действующего права Республики, применяемого в части, не урегулированной Конституционным законом и актами Центра. Воспроизводится конституционная норма о приоритете ратифицированных международных договоров в отношении норм данного Конституционного закона при коллизии их норм.

Не вполне ясно пока, как может быть проверена конституционность актов органов Центра, поскольку, без внесения корректировок в Конституцию и ряд конституционных законов, возникает вопрос о субъектах обращения в Конституционный Совет по такой проверке. Тем более что Суд Центра имеет исключительную компетенцию и по толкованию актов Центра.

В Конституционном законе установлены исключения для территории Центра в отношении норм Закона Республики Казахстан «О валютном регулировании и валютном контроле» и Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)». Так, условия и порядок проведения валютных операций, связанных с оказанием финансовых и профессиональных услуг в Центре, определяются актами Совета по управлению Центром (пункт 3

и 4 ст. 5). В ст. 6 вводится освобождение на 50 лет органов центра, его участников (юридических и физических лиц) от ряда налогов (корпоративного, на имущество, на землю, подоходного по всем основным видам деятельности в Центре). При этом, в целях обеспечения национальных интересов Казахстана и исключения условий для возникновения угроз национальной безопасности, актами Центра могут вводиться отдельные ограничения для участников Центра.

Органы управления Центра. Совет по управлению Центром как высший, постоянный коллегиальный орган возглавляется Президентом Республики Казахстан. Президентом утверждается Положение о Совете и его состав. Совет вправе определять стратегию Центра, утверждать годовой отчет о его деятельности, создавать иные органы Центра, определять их форму, компетенции и функции, издавать акты в виде постановлений, регулирующих отношения между участниками Центра, его органами и их работниками: гражданско-правовые, гражданско-процессуальные, финансовые отношения, а также административные процедуры.

Своего рода исполнительными органами Центра являются: общей компетенции – *Администрация Центра* и специальной компетенции – его *Комитет по регулированию финансовых услуг*. Они имеют собственный бюджет, формируемый из средств Национального Банка Казахстана, сборов и платежей, вносимых участниками Центра, вправе разрабатывать проекты решений Совета и принимать акты в пределах их компетенции.

Суд и арбитраж Центра. Особый интерес представляет ст. 13 Конституционного закона «Суд Центра». Суд Центра создается для защиты прав, свобод, законных интересов сторон и исполнения действующего права Центра. Суд Центра независим, не входит в судебную систему Республики Казахстан. Он состоит из двух инстанций – суда первой инстанции и апелляционного суда. Решения апелляционного суда Центра окончательные, не подлежат обжалованию, обязательны для всех физических и юридических лиц.

Этот суд не рассматривает уголовные дела, но имеет свою исключительную юрисдикцию по рассмотрению и разрешению споров: возникающих между участниками Центра, его органа-

ми и (или) их иностранными работниками; касающихся любой операции, осуществленной в Центре и подчиненной праву Центра; переданных суду Центра по соглашению сторон.

Правовой основой деятельности Суда Центра признается постановление Совета «О суде Международного финансового центра “Астана”», основанное на процессуальных принципах и нормах Англии и Уэльса, а также учитывающее стандарты ведущих мировых финансовых центров. Этим же постановлением Совета будут определяться состав суда, порядок назначения и освобождения судей и других должностных лиц суда от должности, квалификационные требования к судьям и должностным лицам суда. В связи с этим приняты дополнительные меры по использованию президентской программы обучения за рубежом «Болашак» для повышения квалификации судей.⁵⁷

Допускается фактически применение судебного прецедента. В пункте 6 ст. 13 записано: «Суд Центра при разрешении споров руководствуется действующим правом Центра, а также может учитывать вступившие в законную силу решения суда

⁵⁷ Например, во встрече в Верховном Суде со стипендиатами программы «Болашак» – судьями и работниками судебной системы участвовали Председатель Верховного Суда К. А. Мами, Государственный секретарь Республики Казахстан Г. Н. Абдыкаликова, Управляющий Международным финансовым центром «Астана» К. Н. Келимбетов. К. А. Мами подчеркнул, что для достижения стратегической цели по вхождению в 30-ку лидирующих стран мира проводятся крупные реформы, и создание МФЦА направлено «на повышение инвестиционной привлекательности Казахстана», а МФЦА должен войти в 20 передовых финансовых центров мира. «В рамках реализации 24 шага Плана Нации, – отметил он, – в Астане будет создан Международный арбитражный центр, нацеленный на разрешение инвестиционных споров с созданием финансового суда с применением англо-саксонской системы права и английского языка в судопроизводстве. В этой связи возникла необходимость в подготовке контингента судей, прошедших специальную стажировку за рубежом для изучения англо-саксонской правовой системы».

Г. Н. Абдыкаликова отметила особую актуальность в настоящее время включения в перечень приоритетных специальностей для прохождения стажировки по международной стипендии Президента «Болашак» категории «Судьи и работники судов». Государственный секретарь подчеркнула, что это позволит «еще больше повысить квалификацию судей и сотрудников нашей страны для успешной реализации поставленной Главой государства задачи по обеспечению верховенства закона и улучшению инвестиционного климата Казахстана». См.: В Верховном Суде прошла встреча с обладателями стипендии «Болашак» от судебной системы. 03.04.2017 // Официальный сайт Верховного Суда Республики Казахстан. – ud.gov.kz/rus/news/v-verhovnom-sude-proshla-vstrecha-s-obladatelyami-stipendii-bolashak-ot-sudebnoy-sistemy (06.06.2017 г.).

Центра по конкретным спорам и вступившие в силу решения судов других юрисдикций общего права». Исполнение решений суда Центра осуществляется в общем порядке. При этом должен быть обеспечен перевод решений суда Центра на казахский или русский язык. Исполнение решений судов Республики на территории Центра предполагается в соответствии с законодательством Казахстана.

Предусмотрено и создание *Международного арбитражного центра* для рассмотрения споров при наличии между сторонами арбитражного соглашения. Он будет формироваться и действовать в соответствии с постановлением Совета «О Международном арбитражном центре».⁵⁸ Признание и исполнение решений Международного арбитражного центра в Казахстане осуществляются в общем порядке,⁵⁹ при этом его решения переводятся на казахский или русский язык.

В законе много внимания уделено *языку делопроизводства институтов Центра* (ст. 15–20). Языком Центра и его актов признается английский. Учетно-статистическая, финансовая, техническая и иная документация на территории Центра будет вестись на английском языке. Ответы органов Центра на обращения физических и юридических лиц и прилагаемые к ним документы будут излагаться на английском языке или языке обращения, если язык обращения казахский или русский. «Допускается перевод актов Центра на казахский или русский язык. Официальный перевод таких актов осуществляет Центр» (ст. 16).

Язык судопроизводства в Центре – английский, но по заявлению сторон осуществляется перевод на казахский или русский язык. Сделки участников Центра оформляются на английском языке, если они не договорились об ином. Если одной из сторон сделки будет участник Центра, они будут совершаться в письменной форме на английском либо на казахском или русском языках.

⁵⁸ Об арбитраже в Англии, см., напр.: Русакова Е. П. Анализ арбитражного разбирательства в Англии // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 57-63.

⁵⁹ См. также: Мороз С. П., Акимбекова С. А. Вопросы признания и исполнения решений иностранных арбитражных и государственных судов по инвестиционным спорам в Республике Казахстан // Право и государство. № 3 (72), 2016. С. 51-56.

Включение в его действующее право Центра английского права актуализировало в юридической науке обсуждение вопросов о возможности и пределах имплементации элементов английского права в Казахстане, система права которого относится к континентальной правовой семье. Проведен «круглый стол» в Институте законодательства Минюста РК по этим вопросам. Издан специальный номер ведущего научного юридического журнала Казахстана «Право и государство» (№ 3, 2016 г.) с темой «Английское право».⁶⁰ Исследователи полагают, что отдельные институты гражданского английского права могут быть использованы в континентальной системе права.

В целом ученые-юристы признают, что взаимодействие разных правовых систем – сложный процесс, что при этом в системе континентального права возможно использование определенных элементов английского права, что в целом создание особого правового режима в МФЦА, при его успешной деятельности, может содействовать привлечению дополнительных инвестиций в экономику страны.

В процессе всенародного обсуждения проекта изменений и дополнений в Конституцию в СМИ появлялись выступления и против предполагаемого статуса Международного финансового центра «Астана» как противоречащего суверенитету страны, нарушающего единство судебной системы и установленную в Казахстане иерархию нормативных правовых актов. По мнению юристов А. Шайкенова и В. Шайкенова, конституционный закон о создании МФЦ «Астана» «неконституционен, а конституционные препятствия непреодолимы простым внесением изменений в Конституцию».⁶¹ По мнению авторов, органы центра посягают на компетенцию Парламента РК, поскольку вправе издавать акты по вопросам, отнесенным к компетенции Парламента в ст. 61 Конституции, а создание центра

⁶⁰ См. номер журнала на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/> (24.01.2017 г.).

⁶¹ См.: Шайкенов Арман, Шайкенов Валихан. Конституционен ли МФЦА и помогут ли поправки в Конституцию? // Forbes Казахстан. – https://forbes.kz/process/expertise/konstitutsionen_li_mftsa_i_pomogut_li_popravki_v_konstitutsiyu (12.04.2017 г.).

противоречит унитаризму республики, разрушает единство судебной системы и нарушает равенство перед законом.⁶²

А. и В. Шайкеновы считают, что «Нынешние поправки в Конституцию не легитимизируют МФЦА.

Нельзя сначала принять неконституционный закон, а потом подогнать под него Конституцию – тогда следует признать, что на момент принятия он не был конституционным, а значит, не подлежал применению, поскольку Конституция «имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики».

Но главное, что и принятых поправок недостаточно – чтобы МФЦА стал конституционным, нужно отказаться от унитарного характера государства, демократии, республиканской формы правления и идеи правового государства, потому что последняя предполагает всеобщее равенство перед законом и судом».⁶³

Авторы исключают также возможность применения в Казахстане, в частности, в МФЦА, права Англии и Уэльса. «Главной особенностью этой правовой семьи, – пишут они, – является то, что источники права в ней весьма специфичны – базисом, правовым фундаментом английского права является массив правовых обычаев конституционного, имущественного и процедурного характера. На фундаменте правовых обычаев стоит еще больший массив судебных прецедентов, осмысливающих, адаптирующих и формализующих эти обычаи. Этот массив обычаев и прецедентов и формирует ту нормативную среду, в которой работают и суд и даже законодатель в англо-саксонских культурах.

Следует особо отметить, что такая нормативная система возможна только в тех странах, где независимость суда возведена на олимпийскую высоту, так что любой акт любой ветви власти, включая и сам закон, может быть оспорен в суде и им же отменен. Именно поэтому английское право нигде и никогда в мире не пересаживалось на чужую почву иначе как с английскими колонистами: для успеха такой операции недостаточно

⁶² См. там же.

⁶³ См. там же.

переписать пару актов парламента и даже конституцию – для этого требуется перенести на чуждую почву целую культуру». ⁶⁴

Эта критическая статья болеющих за страну молодых юристов ставит серьезные и сложные вопросы. Тем не менее, полагаем, что в условиях глобализации и многоаспектного процесса конвергенции англо-саксонской и романо-германской систем права возможны разные формы их взаимодействия, как в федеративных, так и в унитарных государствах. И, конечно же, создание МФЦА еще не означает переход к федеративному устройству страны, так же как частичное использование английского права (права Англии и Уэльса и его принципов), как и применение зарубежного права в международных арбитражах по выбору и согласию сторон еще не означает разрушения единства правовой системы. Применение английского языка в МФЦА, так же как его применение в школах с английским языком обучения или в Назарбаев Университете, где на английском языке преподают иностранные преподаватели, вряд ли следует абсолютизировать. Равенство всех перед законом не исключает возможности создания свободных экономических зон в разных странах или особого правового режима в МФЦА, являющегося своего рода правовым режимом особой свободной экономической зоны финансового профиля.

В то же время следует обратить особое внимание на своевременность внесения изменений в Конституцию и соответствующего толкования ее норм, если этого требует изменение зако-

⁶⁴ Там же. «Но нужно ли вообще нам «английское право»? – ставят вопрос А. и В. Шайкеновы и отрицательно отвечают на него. – Английская правовая система нам бы не помешала, но требуется пройти тысячелетний путь, чтобы достичь этой цели. А вот «принципы английского права», которые нам предлагаются как суррогат, – не нужны совершенно. Дело в том, что те принципы, которые действительно могут быть полезны, являются общими и для нас, и для англичан: состязательность сторон в суде, добросовестность, автономность воли участников договора. Что же касается принципов, которые нас отличают, они обычно не в пользу англосаксов. Например, конструкция права собственности, которую используют Англия и ее бывшие колонии, очень архаична и феодальна по своей природе. Хотят ли будущие участники Центра, чтобы их собственность понималась не как владение, пользование и распоряжение, а как пучок из пары десятков отделимых и неабсолютных правомочий? Мы сильно в этом сомневаемся.

Наша беда не в отсутствии неких иностранных принципов, а в том, что мы не соблюдаем наши принципы, которые вовсе даже и не являются специфически нашими, а общецивилизационными» (Там же).

нодательства, а также на сложную проблему согласования всех создаваемых институтов с различными правовыми актами, действующими в разных сферах.

В ходе реализации новой нормы Конституции и согласования ее с другими положениями национального законодательства актуализируется проблема толкования Конституции и законов применительно к различным ситуациям, которые могут возникнуть для защиты прав и свобод человека и гражданина, проверки конституционности законов, иных правовых актов, а также для обеспечения единообразного понимания норм Конституции. Эту задачу должен будет решать Конституционный Совет Республики Казахстан, признавший норму Конституции об МФЦА, как и весь Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», соответствующими конституционным основам.⁶⁵

Взаимодействие правовых семей – сложный неравномерный и противоречивый процесс, решающий немало проблем, что не только содействует экономическому развитию, но и увеличивает трудности правового регулирования, поскольку требуется снятие различных противоречий и «нестыковок». Такие расхождения существуют и выявляются повсюду – как в технических стандартах, правовых обычаях, в структуре и форме нормативных правовых актов, так и в содержании юридических понятий, терминов, в правовой культуре.

Однако глобальные экономика, финансовая система, информационное общество предопределяют основные тенденции сближения и правовых систем, принадлежащих к разным семьям права. Хотя и с некоторыми остановками и даже временными откатами назад, под прессом исторической необходимости решаются, казалось бы, неразрешимые проблемы, становится реальностью то, что совсем недавно могло казаться невозможным.

⁶⁵ См.: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

Можно выделить, в частности, следующие формы мирного, добровольного сближения англо-американской и романо-германской (континентальной) правовых семей в условиях развивающейся глобализации:

1) унификация отдельных правовых принципов, институтов и норм, относительное согласование терминов и понятий (в пределах, допускаемых более медленно эволюционирующими соответствующим языком и культурой) разных систем под влиянием опыта отдельных стран-лидеров и общих ценностей – своего рода правовая «прививка» национальной правовой системе элементов права наиболее успешных стран;

2) тенденция к частичному отказу или неиспользованию некоторых институтов (например, смертной казни) во многих странах разных правовых семей;

3) унификация определенных правовых институтов и норм разных систем под влиянием международного права, особенно наиболее авторитетных международно-правовых актов, приобретающих все более императивный характер (например, Всеобщей декларации прав человека);

4) формирование смешанной национальной системы права под влиянием исторических особенностей развития страны и геополитических влияний соседних сильных, влиятельных и успешных стран (как это наблюдается в ряде американских государств);

5) добровольное восприятие норм и институтов одной системы другой системой для решения экономических, политических задач, реализации определенных интересов в сфере правового регулирования;

6) широкое распространение международных арбитражных судов с правом согласованного (договорного) выбора сторонами права любой страны, которое может быть юридическим основанием рассмотрения дела; глобальное влияние некоторых элементов национального права наиболее развитых стран, стран-лидеров;

7) деятельность международных судов, которые наряду с нормами международного права учитывают и имеющее отношение к рассматриваемому делу национальное право разных стран, принадлежащих к различным правовым семьям;

8) принятие страной одной системы страны автономного режима правовой системы и опыта другой системы, становящейся частью новой для нее системы при добровольном присоединении или продаже определенной территории (как это было при покупке Луизианы США);

9) формирование внутри отдельных стран зон действия права преимущественно иной правовой системы для функционирования международных финансовых институтов, судов, привлечения инвесторов, развития международного сотрудничества (например, право Международного финансового центра «Астана» в Казахстане, созданного на базе городка международной выставки ЭКСПО-2017, завершившейся 10 сентября 2017 года).

Политолог Ю. Солозобов пишет, что «по сути, Казахстан – это своеобразная «машина времени», которая позволяет нам заглянуть в возможное будущее постсоветского пространства». ⁶⁶ Возможно, опыт создания Международного финансового центра с существенными элементами английского права (точнее, права Англии и Уэльса) в столице Казахстана, если он завершится успешно, будет полезен и для других стран, в том числе стран Евразийского экономического союза, как вариант правового обеспечения более интенсивной финансовой поддержки экономического развития страны и притока инвестиций. Видимо, для достижения экономических и политических целей государства и общества, в условиях формирования новой, более сложной глобальной экономической, политической и правовой системы, может быть приемлемо (а порой и необходимо) сочетание универсального и национального, а также разумного сочетания права, основанного на разных исторических традициях и правовой культуре. ⁶⁷

⁶⁶ Солозобов Юрий. Казахстан – политическая машина времени для СНГ // Путь к лидерству: социально-экономические и политические реформы в Казахстане. М., 2007. С. 25.

⁶⁷ См. также: Ударцев С. Ф. Зона применения английского права и суда в Казахстане (Вариант ответа на вызовы глобальной экономики) // Международные Лихачевские научные чтения – 2017. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». Сайт: Площадь Д. С. Лихачева. Секция 3. «Экономика и право: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». – http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/UdartsevSF_sec3_rus_izd.pdf (07.03.2017).

2. Пункт 3 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 4:

Статья 4

1. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.

2. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.

3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

Правовая политика Казахстана в условиях глобализации «имеет все возрастающий международно-правовой аспект».⁶⁸ В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. поставлена задача «продолжить работу по приведению национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами. При этом в данной работе необходимо

⁶⁸ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(24.04.2017 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(24.04.2017 г.)).

прежде всего руководствоваться внутренними потребностями и приоритетами в развитии страны».⁶⁹

В Конституции Республики Казахстан 1993 г. содержалась норма о том, что все международно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, признанные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. В ст. 3 Конституции 1993 г. было записано: «Международно-правовые акты о правах и свободах человека и гражданина, признанные Республикой Казахстан, имеют на территории Республики приоритет перед ее законами».⁷⁰

В пункте 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан 1995 г.⁷¹ было установлено, что приоритет перед ее законами имеют *только ратифицированные* Республикой международные договоры, то есть утвержденные с соблюдением установленной процедуры Парламентом *путем принятия соответствующего закона*.

В ходе конституционной реформы 2017 г. в пункт 3 ст. 4 Конституции 1995 г. внесено важное дополнение, о котором будет сказано ниже. Но сначала остановимся на сохранившейся норме о приоритете ратифицированных международных договоров по Конституции РК.

В соответствии со статьей 11 (Международные договоры, подлежащие ратификации) Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г. № 54 (с изменениями и дополнениями на 29.10.2015 г.)

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ См.: Конституция Республики Казахстан. Принята 28 января 1993 г. на девятой сессии Верховного Совета РК двенадцатого созыва // Приложение в кн.: *Зиманов С. З.* Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996. С. 272.

⁷¹ См. также: Комментарий к предыдущей редакции ст. 4 Конституции РК см.: *Ударцев С. Ф.* [Комментарий к статье 4 Конституции Республики Казахстан] // Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Ред. коллегия М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский, С. Н. Сабиков, С. С. Сартаев, М. К. Сулейменов, И. И. Рогов. Алматы: Раритет, 2015. – 536 с. С. 34-46; *Ударцев С. Ф.* [Қазақстан Республикасы Конституциясының 4 баптың түсіндірмесі] // Қазақстан Республикасының Конституциясы. Ғылыми-практикалық түсіндірме. Редакциялық алқа: М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский, С. Н. Сабиков, С. С. Сартаев, М. К. Сулейменов, И. И. Рогов. 30 бап түсіндірмесі. – Алматы: Раритет, 2015. – 552 б. – 36-49 бб.

ратификации подлежат международные договоры: 1) предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан; 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении государственной границы Республики, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа; 4) об основах межгосударственных отношений, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные международные договоры и международные договоры о коллективной безопасности; 5) об участии Казахстана в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики; 6) о государственных займах; 7) об оказании Республике экономической и иной помощи, кроме гуманитарной; 8) при подписании которых участвовавшие в переговорах стороны условились об их последующей ратификации; 9) если международные договоры предусматривают, что такое согласие выражается ратификацией.⁷²

Международное право (в римском праве использовался термин «право народов», в Российской империи в XIX в. в юридическом образовании – «общенародное право») по своей природе и назначению оказывается правом более высокого порядка. Следующие уровни правовой эволюции, с учетом наметившихся тенденций, видимо – планетарный и далее, возможно, – пока еще гипотетический межцивилизационный (если рассматривать человечество как одну цивилизацию, одно целое, хотя и сложно организованное).

⁷² См.: О международных договорах Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_ (01.03.2018 г.).

В силу общего характера международного права, соответствия международных договоров, порой противоположным интересам разных сторон, оно оказывается также чаще ближе к естественному праву, чем нормы национального права. «Граница между естественным правом и позитивным международным правом, – отмечает С. В. Черниченко, – часто незаметна. Во внутригосударственном праве отыскивать следы естественного права значительно труднее».⁷³ Еще Гуго Гроций писал, что найти естественное право можно через сравнительное право, определив то, что для всех народов является общим. Именно на такой основе прежде всего и формируется международное право.

В современной литературе по философии права обращается внимание на то, что одной из черт естественного права является его связь с совокупностью юридических аксиом в человеческом сознании – норм, правил, не требующих доказательств и составляющих основу различных правовых систем.⁷⁴

В. Д. Зорькин, размышляя над ролью, силой и соотношением естественного права, законодательства и власти, пишет: «Впрочем, может быть и еще вопрос, который, на первый взгляд, «режет на корню» концепцию естественного права, а именно: всякое право, де, потому и право, а не благое пожелание или тен-

⁷³ См.: Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга», 2009. С. 702.

⁷⁴ См., напр.: Михайлов А. М. Идея естественного права: история и теория. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 15-17 и др. См. также трактат о естественном праве австралийского философа права: Финнис, Джон. Естественное право и естественные права / пер. с англ. В. П. Гайдамака и А. В. Панихиной. М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016 (Серия «Право»). – 534 с.

Ю. В. Тихонравов предлагает трактовку естественного права как основу саморегламентации права: «Естественное право есть право для права, или метаправо, то есть общие правила для установления правовых систем – к чему можно (или даже нужно) человека принуждать, а к чему никак нельзя (а также отбор методов и процедуры принуждения). Иными словами, это – саморегламентация права. Естественное право, понимаемое в этом смысле, по определению должно быть универсальным, всеобщим, то есть предназначенным и пригодным для всех систем права: каковы бы ни были эти конкретные системы, они обязательно должны соответствовать сверхправу, в котором указано, что должно быть правом, а что нет. Таким образом, естественное право становится нормативной базой и критерием оценки абсолютно любого прва». См.: Тихонравов Ю. В. Основы философии права. Учебное пособие. М.: Вестник, 1997. С. 399.

денция, что оно может быть защищено силой. Если же право – лишь природная мера вещей, то кто тогда позаботится о его непреложности, если мера нарушена? Иначе говоря, разве право может существовать без силы и власти? Мой ответ прост: нет, не может, но естественное право само по себе есть и сила, и власть, ибо все то, что с ним несогласно, – противоестественно, то есть противно законам природы, а значит, обречено на вымирание и гибель. Из двуединства же права и власти следует, что право без власти погибнет, а власть без права сама себя уничтожит».⁷⁵ Правовая политика как раз и должна диалектически развести и соединить право и государственную власть, определить их место, алгоритм взаимосвязанного функционирования в общественной жизни, в том числе и с учетом естественного права.

В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 обращается внимание на важный момент: «Приоритет перед законами ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагает ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов».⁷⁶ При возникновении коллизий законов и не подлежащих ратификации договоров приоритет имеют законы. При этом коллизии могут быть разрешены путем согласительных процедур в соответствии с нормами международного права в пределах действующего законодательства в Казахстане.

В этом же Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 рассмотрен вопрос о международных договорах, ранее заключенных Республикой, в соответствии с Конституцией Казахстана 1993 г.

⁷⁵ См.: Зорькин В. Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г. – <https://rg.ru/2017/06/06/valerij-zorkin-son-prava-rozhdaet-proizvol.html> (28.06.2017 г.). «Власть, упорядоченная правом, – продолжает В. Д. Зорькин, – есть антипод насилию. И потому общество не может себе позволить относиться к праву с подозрением – оно, де, помогает власти втайне примерять на себя «шапку Мономаха», – ибо только посредством права может быть предупрежден произвол и предотвращен хаос» (там же).

⁷⁶ Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_ (30.06.2017 г.).

имевших приоритет перед законами (независимо от их ратификации) и продолжавших действовать после принятия новой Конституции 1995 г.⁷⁷

Положение пункта 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам отражает общие закономерности эволюции права в условиях развивающихся процессов глобализации, охвативших экономическую, политическую, правовую, информационную, культурную, иные сферы жизни человечества на планете, обеспечивает интеграцию Казахстана в мировое сообщество как равноправного партнера. При этом важно отметить, что в отношении всех международных договоров сохраняется принцип приоритета норм Конституции Республики как *концентрированного выражения необходимости и возможности обеспечения национальной безопасности Казахстана в условиях глобализации*. В связи с этим, учитывая значительный рост числа ратифицируемых договоров, Конституционный Совет Республики Казахстан наделен правом проверки международных договоров до их ратификации на соответствие этих правовых актов Конституции (подпункт 3) пункта 2-1 ст. 72 Конституции Республики Казахстан).

В ходе исторической эволюции происходит неизбежное развитие не только национального, но и международного права. Международное право также не является застывшим, раз навсегда данным и во всех своих элементах совершенным. Изменение соотношения сил на международной арене, историческая смена стран – мировых лидеров или их групп, возникновение новой конфигурации центров силы в мировой политике, международные конфликты и кризисы оказывают влияние на международное право, его толкование и применение, на деятельность международных организаций. Учитывая разную скорость и особенности правового развития различных стран, международное право в своем развитии может как опережать национальное право, так и отставать от него. Нередко в национальном праве могут появиться уже элементы законодательства нового

⁷⁷ См.: там же.

поколения, а в международном праве, порой требующем соблюдения сложных и долгих процедур обсуждения, согласования, ратификации, могут продолжать действовать более ранние договоры, отражавшие прежнюю ситуацию в международных отношениях. На каких-то этапах развития по разным причинам может иметь место несинхронность и несовпадение динамики циклов, векторов движения, направлений развития международного и национального права разных стран.

Кроме того, нормы международного права (нередко рассчитанные на добровольное исполнение их) еще больше, чем в национальном праве, предполагают обобщение и охват многообразных случаев, всевозможных динамично развивающихся ситуаций. В результате многие нормы, естественно, имеют весьма гибкий, широкий, а иногда и неоднозначный смысл. В теории толкования права и в судебной практике (в частности, среди судей международных судов) существуют разные подходы – от стремления к выявлению более широкого смысла до установки на поиск более узкого смысла тех или иных норм при их толковании и применении,⁷⁸ что может привести к разной трактовке отдельных международно-правовых норм.

Как показывает историческая практика, государства, в том числе и современные государства, особенно наиболее сильные из них, их союзы, далеко не всегда соблюдают верховенство права в международных отношениях и в международном праве. «Двойные стандарты», «право сильного» нередко дают о себе знать, и более того – порой начинают доминировать,⁷⁹ особенно в условиях глобальной «турбулентности», «гибридных войн» начала XXI века в формально мирное время, при проявившихся тенденциях к дезинтеграции, фрагментации

⁷⁸ См., напр.: Караев А. А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. Алматы, 2010. С. 159-161 и др. См. также: Абдрасулов Е. Б., Абдрасулова Г. Э. Судебное применение и толкование гражданско-правовых норм: Монография / Под общей ред. К. А. Мамаи. Астана, 2007. – 304 с.

⁷⁹ Об этом подробнее см., напр.: Марочкин С. Ю. Взаимодействие правовых систем как общий вектор развития (отношение международного сообщества к принципу верховенства права: намерения и реальность) // Российский юридический журнал. № 5 (98), 2014. С. 15-25.

и неуправляемости ситуаций в ряде стран, прошедших через «цветные революции».

В таких ситуациях в нормах международного права и их толковании, в решениях международных судов могут более явно прослеживаться интересы определенных стран-лидеров или групп стран. В связи с этим актуализируются вопросы о необходимости более внимательного изучения международно-правовых документов при их подписании и ратификации, а также более осторожной имплементации норм международно-правовых документов в таких ситуациях с учетом возможного смысла норм, возможных последствий их реализации с учетом динамики исторического контекста.

Активно совершенствуется и будет в дальнейшем развиваться международное частное право, непосредственно связанное как с международно-правовыми актами международных организаций и т.д., так и с национальным правом, например, с соответствующими разделами в гражданских, торговых, предпринимательских, гражданских процессуальных кодексах в национальном праве стран мира. В научной литературе высказывалось предложение также о необходимости кодификации в национальном праве норм, регулирующих внешнеэкономическую деятельность (например, в Кодексе о внешнеэкономической деятельности).⁸⁰

Ускоряющаяся эволюция международного права и форм его взаимодействия с национальным правом, на фоне фундаментальных научно-технических, экономических и политических изменений в мире, требуют ясного осознания общих тенденций развития, расширения и возрастания приоритетности норм международного права. В то же время это требует более внимательного отношения к ситуативному взаимодействию отдельных норм международного и национального права в конкретном историческом контексте с точки зрения обеспечения национальной безопасности, экологии, создания благоприятных и выгодных условий для развития национальной экономики, сохранения национальных традиций и культуры. Выступая

⁸⁰ См.: Сарсембаев М. А. Международно-правовые отношения государств Центральной Азии. Алматы: Ғылым, 1995. С. 321-322.

на церемонии подписания Закона об изменении и дополнении Конституции 10 марта 2017 г., Глава государства заметил, что «стремительная технологическая революция в современном мире формирует новую реальность в глобальной экономике... Обновленная Конституция – это наш ответ на вызовы времени». ⁸¹

Размышляя о соотношении правовых традиций и их изменении в национальной правовой системе и в международном праве, В.Д. Зорькин заметил: «Я как правовед не могу не понимать, что социально-государственная или международная система, закосневшая в своей самодовольной неизменности, обречена на загнивание, вырождение и гибель.

Но одновременно я не менее хорошо понимаю, что новизна бывает разная. Знаю, что если поток новизны не вводится в берега продуманными и своевременными правовыми мерами, то практически неизбежно наступит хаос. Хаос смуты, хаос войн, хаос революций. И что этот хаос вселяет в социальные массы такой ужас, что эти массы готовы принять любой – пусть даже тоталитарный – порядок, который будет способен прекратить хаос». ⁸²

⁸¹ Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-o-vnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

⁸² Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. С. 440. Известный канадский политолог и экономист Петр Дуткевич и его соавтор Д.Б. Казаринова, делая акцент на начавших проявляться тенденциях к дезинтеграции мировой системы, пишут: «Мы чувствуем наступление хаоса, принципиально другого мира. В этом мире нормы международного права перестают определять межгосударственные отношения, меняются отношения внутри и между государствами, создаются новые блоки. Возникают малоуправляемые или совсем неуправляемые ситуации с точки зрения национальных государств». См.: Дуткевич П., Казаринова Д. Б. Конец эпохи глобализации: причины и последствия. Поезд, сошедший с рельсов // Международные Лихачевские научные чтения – 2017. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». Сайт: Площадь Д. С. Лихачева. – http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/Dutkevich_Kazarinova_plen_rus_izd.pdf (23.06.2017 г.). В этих условиях, считают авторы, в индивидуальном и массовом сознании начинает доминировать страх. И только сильное государство становится адекватным вызовам эпохи (См.: там же).

В новой редакции пункта 3 ст. 4 Конституции (2017 г.) оставлено положение о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам, но введено и новое положение о том, что порядок и условия действия международного договора в Казахстане будут определяться законодательством.

Оба предложения пункта 3 ст. 4 действующей редакции Конституции Республики Казахстан необходимо рассматривать и толковать *в единстве, как одно целое.*

Введенная в пункте 3 ст. 4 Конституции норма не означает произвольного неисполнения международных договоров вопреки международному праву. Как известно, Казахстан еще в марте 1993 г.⁸³ присоединился к Венской конвенции о праве международных договоров.⁸⁴

Новое положение об определении законодательством порядка и условий действия международного договора принято не

⁸³ О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_\(20.04.2017 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_(20.04.2017 г.)). К постановлению приложено и текст конвенции.

Конституционный Совет РК в своем Постановлении от 18 мая 2006 г. № 2 специально отметил, что ратификация и присоединение по существу тождественны: «Нормы Венской Конвенции не устанавливают различий между ратификацией международного договора и присоединением к международному договору по их правовым последствиям (статьи 11, 14 и 15). Согласно разъяснению Договорной секции Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, «присоединение влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация».

Из норм международного права и национального законодательства Республики следует, что в международно-правовом аспекте присоединение, при условии осуществления его Парламентом посредством принятия закона, влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация.

В Республике Казахстан законы о ратификации международного договора и законы о присоединении к подлежащему ратификации международному договору проходят одинаковую процедуру принятия. Поэтому они равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям».

В этой связи Конституционный Совет полагает, что ратифицированными следует считать те международные договоры, обязательность которых для Республики установлена законами о ратификации международных договоров или законами о присоединении к международным договорам. Вместе с тем, ратификация и присоединение не являются полностью тождественными понятиями, поэтому решения о присоединении Республики Казахстан к подлежащим ратификации международным договорам предпочтительнее оформлять посредством принятия закона о присоединении и ратификации международных договоров, как это следует из содержания подпункта 7) статьи 54 Конституции».

См.: Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 18 мая 2006 года № 2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – [http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=791\(01.03.2018 г.\)](http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=791(01.03.2018 г.)).

⁸⁴ См.: Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (30.06.2017 г.).

для отказа или противопоставления объективному процессу глобализации. Оно введено для определенного смягчения, где это возможно и необходимо, последствий возникшей в международных отношениях напряженности, для использования постепенности, корректировки темпов, сроков, форм протекания связанных с международными договорами процессов и синхронного или последовательного, с учетом содержания договора и сопутствующих ему обстоятельств, включения действия различных норм.

Согласно статье 26 (*Pacta sunt servanda*) Венской конвенции «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться».⁸⁵

Конституционный Совет Республики Казахстан в своем Постановлении от 18 мая 2006 г. № 2 отметил в связи с этим: «Согласно установленному статьей 26 Венской Конвенции принципу «*pacta sunt servanda*» каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Данный принцип закреплен также в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24 октября 1970 года, как принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН.

Между тем, как указал Конституционный Совет в постановлении от 11 октября 2000 года № 18/2, Венская Конвенция «не определяет порядка исполнения договоров. Это относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права – суверенного равенства государств».⁸⁶

⁸⁵ Там же. См. также пункт 3 Нормативного постановления Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 г. № 18/2: Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=134> (20.04.2017 г.).

⁸⁶ Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 18 мая 2006 года № 2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=791> (20.04.2017 г.).

В ст. 27 (Внутреннее право и соблюдение договоров) Венской конвенции о праве международных договоров закреплено, что «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46».⁸⁷ В упомянутой здесь ст. 46 Венской Конвенции установлены следующие правила:

«1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой».⁸⁸

В прежней редакции пункта 3 ст. 4 Конституции 1995 г. содержалась норма: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». В новой редакции этого пункта, как уже отмечалось, вместо второй части предложения после слова «законами» записано положение: «Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Конвенция не содержит специальных статей о порядке и условиях действия международных договоров. Очевидно, они должны соответствовать международным правилам соблюдения договоров, содержанию конкретных договоров. С учетом различных ситуаций Венская конвенция 1969 г. в ст. 31–33

⁸⁷ Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (20.04.2017).

⁸⁸ Там же.

устанавливает также общие подходы к толкованию международных договоров, которые могут иметь отношение к их пониманию и применению.

В условиях быстро развивающихся процессов глобализации и региональной интеграции, а также динамики соотношения сил на международной арене, это положение приобретает важное значение для национального государства.

Новая конституционная норма в пункте 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан ориентирована на защиту национальных интересов в условиях глобализации и региональной интеграции.⁸⁹ В то же время остаются вопросы, требующие своего официального решения, в частности, нового уточняющего толкования Конституционным Советом Республики Казахстан вопросов о действии международных договоров.

Действительно, «порядок» и «условия» достаточно широкие понятия, особенно в их сочетании. Более того, современная теория права особое значение в понимании права придает не только тексту, но и его реализации, действию нормативных правовых актов.

«Законодательство» также весьма широкое понятие, по сути охватывающее в широком смысле всю национальную систему нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами разного уровня. Видимо, поскольку речь идет, в конечном счете, *о порядке и условиях соотношения законов и международных договоров*, то в новом положении пункта 3 ст. 4 Конституции слово «законодательство» было бы правильнее понимать прежде всего как «законы», или, по крайней мере, также нормативные правовые акты высших государственных органов общей, универсальной компетенции (Президента, Правительства) с учетом норм пункта 3 статьи 3 Конституции, где записано о государственных органах, выступающих от имени народа и государства. При этом акты этих

⁸⁹ Публицист Сергей Дуванов весьма критически отнесся к изменению Законом РК от 10 марта 2017 г. редакции пункта 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, полагая, что это создает условия для произвольного отказа от определенных международных обязательств. См.: Сергей Дуванов: Новое свидетельство переписывания Конституции Казахстана // Центр – 1. Новости, аналитика и мнения из Центральной Азии. – <https://centre1.com/kazakhstan/sergej-duvanov-novoe-svidetelstvo-perepisyvaniya-konstitutsii-kazahstana/> (12.04.2017 г.).

центральных государственных органов, затрагивающие порядок и условия действия международных договоров, должны соответствовать положениям Конституции и законов. Трудно представить, например, чтобы местные государственные органы или министры самостоятельно решали вопросы о «порядке» и «условиях» действия международных договоров общегосударственного уровня, в частности, закрепленных законами. Очевидно, в этих вопросах должна быть единая государственная политика, основанная на Конституции и соответствующих законах. Возможно, следовало бы, по крайней мере, толкованием Конституционного Совета Республики *уточнить и сузить смысл слов «определяются законодательством Республики» в новой редакции пункта 3 ст. 4 Конституции.*

В связи с этим необходимо все сделать, чтобы данная норма обеспечивала защиту национальных интересов в условиях глобализации и многоплановой интеграции во всех ситуациях, включая кризисные. В то же время новая норма должна обеспечивать нормальную имплементацию в национальное законодательство норм развивающегося международного права и их применение, в том числе по правам человека, даже в условиях глобального турбулентного периода с повышенными рисками⁹⁰ (что нельзя игнорировать и что следует учитывать). Но осознавая особенности исторической глобальной ситуации, следует иметь в виду, что официальное толкование нормы должно максимально исключить сомнения в устойчивости стратегии национальной правовой политики, основ законодательства, исполнения международно-правовых обязательств и гарантий Казахстана, обеспечить уверенность международных партнеров, в том числе инвесторов, в предсказуемости правового развития страны и ее судебной системы.

Очевидно, в определении правовой политики в сфере международных отношений Казахстана важную роль играют и будут играть, в частности, такие органы, как Совет безопасности Республики Казахстан, возглавляемый Президентом Республи-

⁹⁰ Об этом хорошо написал В. Д. Зорькин, размышляя о праве в глобальном обществе риска и о правовом освоении будущего. См., напр.: Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. С. 437-452.

ки⁹¹, и Совет по правовой политике при Президенте Республики Казахстан,⁹² а также созданное в Казахстане в 2017 г. уже после конституционной реформы такое аналитическое и координационное объединение как Совет по международным отношениям.⁹³

В условиях глобальной и региональной международной интеграции создаются новые и эволюционируют прежние международные органы и организации (межгосударственные, общественные), координирующие и организующие деятельность в разнообразных сферах международных отношений, развиваются международные суды. Возрастает роль международного сообщества в регулировании конфликтов, чрезвычайных ситуаций в разных точках планеты. Международные органы и организации, где участвует Казахстан, принимают решения, которые могут быть обязательными или рекомендательными для их членов.

В Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 обращено вни-

⁹¹ В числе основных задач этого органа значатся: «внесение предложений и рекомендаций Президенту Республики Казахстан для принятия решений по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения национальной безопасности и мерам по реализации этих решений, а также по повышению эффективности деятельности государственных органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства»; «подготовка рекомендаций по заключению, исполнению и денонсации международных договоров Республики Казахстан, затрагивающих национальные интересы». См.: Совет Безопасности // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_councils/sovets-bezopasnosti (09.07.2017 г.).

⁹² В подпункте 4 пункта 3 Положения о данном Совете записано, что он вправе: «участвовать в рассмотрении вопросов международного правового сотрудничества». См.: Положение о Совете по правовой политике при Президенте Республики Казахстан // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_councils/sovets-po-pravovoi-politike (09.07.2017 г.).

⁹³ Почетным председателем этого объединения избран Председатель Сената Парламента Касым-Жомарт Токаев, председателем – политолог Ерлан Карин, а в состав его президиума вошли: Министр иностранных дел Казахстана Кайрат Абдрахманов, председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Маулен Ашимбаев и руководители некоторых отечественных аналитических центров. См.: В Казахстане создан Совет по международным отношениям. 10.05.2017 г. // Капитал. Центр деловой информации. – <https://kapital.kz/gosudarstvo/59658/v-kazahstane-sozdan-sovets-po-mezhdunarodnym-otnosheniyam.html> (09.07.2017 г.).

мание на положение пункта 1 ст. 4 Конституции об «иных обязательствах Республики», отнесенных к действующему праву и возникающих «в рамках порождающих их международных договоров».⁹⁴

В постановляющей части данного Нормативного постановления от 5 ноября 2009 г. установлено, что нормы ст. 4 Конституции Республики Казахстан применительно к предмету рассмотрения означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики, распространяются положения ст. 4 Конституции Республики Казахстан о приоритете ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений. При этом решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Казахстана, не должны противоречить Конституции РК.⁹⁵

В ходе конституционной реформы 2017 г. введены также дополнительные положения, обеспечивающие устойчивость Конституции Республики Казахстан, ее государства и политической системы. В пункте 2 ст. 91 Конституции теперь записано: «Установленные Конституцией независимость 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». Международные договоры не могут нарушать эту норму.

В настоящее время Казахстан присоединился примерно к 60 международным документам о правах человека. При этом, по подсчетам М. А. Сарсембаева, в двух Международных пактах о правах человека от 16 декабря 1966 г. содержится 78 прав

⁹⁴ Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_\(04.04.2017 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_(04.04.2017%20г.)).

⁹⁵ См.: там же.

и свобод человека. В Конституции Республики Казахстан закреплены 27 из них, и 51 право и свобода не нашли отражения в Основном законе. В то же время, в ст. 10-33 Конституции записаны 69 прав и свобод человека и гражданина. «Из них по крайней мере 37 существенных прав и свобод в двух Международных пактах о правах человека не нашли своего закрепления».⁹⁶ Таким образом, в настоящее время имеются определенные резервы и для дальнейшего развития национального права, и для совершенствования международного права с учетом устоявшихся конституционных норм. Следует иметь в виду и то, что некоторые права и свободы, имплементируемые из международного права в национальное, могут находить закрепление также в той или иной форме непосредственно в законах, минуя Конституцию, особенно принимаемые после ратификации международно-правовых документов, в частности, относящиеся к более специальным сферам правового регулирования. Тем более, что Конституция не содержит запретов для непосредственного включения соответствующих положений в законы.

При возникновении коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии. В связи с этим Е. М. Абайдельдинов отмечает, что «никакая реальная интеграция невозможна без того, чтобы участвующие страны не делегировали часть своего суверенитета наднациональным органам, принимающим решения, обязательные для всех участников, как это предусмотрено в Конституциях ряда европейских

⁹⁶ См.: Сарсембаев М. А. Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30-31 августа 2012 г.). Астана, Алматы: ЕНУ им. Л. Н. Гумилева: ИИО, 2012. С. 208-209.

О Комитете ООН по правам человека и работе в этом Комитете первого представителя Казахстана – профессора М. А. Сарсембаева, см. также: К практическим высотам международного права // Право и государство. № 1 (58), 2013. С. 39-42; Сарсембаев М. А. Хождение в ООН. Комитет ООН по правам человека: ощущения, впечатления, анализ. Астана: КТ «Болашак», 2014. – 456 с.

государств».⁹⁷ В то же время «не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина».⁹⁸

Конституционная реформа 2017 г. внесла еще одно существенное новшество. Теперь, в соответствии с новым подпунктом 10-1) ст. 44 Конституции, Президент Республики Казахстан в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства вправе направить обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу международного договора (как правового акта) на соответствие его Конституции Республики.

По мере развития процессов глобализации международное право все более активно влияет на различные сферы, стороны и нормы национального права. С учетом этого в современных условиях важное значение имеет конституционный контроль за международными договорами.

Для государственного правового регулирования и юридической практики наиболее важную роль играет позитивное право – *законодательство*.⁹⁹ При этом современная теория права признает, что законодательство как основная часть действу-

⁹⁷ См.: Абайдельдинов Е. М. Соотношение Конституции РК с общепризнанными принципами и нормами действующего международного права // Сочетание международно-правовых форм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Отв. ред. М. Т. Баймаханов. Астана, 2007. С. 121.

⁹⁸ См.: Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006> (04.04.2017 г.).

⁹⁹ Обобщая опыт работы российского органа конституционного контроля (Конституционного Суда), Н. С. Бондарь обращает внимание на учет в его работе начал естественного и позитивного права: «Опираясь на конституционно-правовую доктрину правового законодательства, КС РФ стремится к сбалансированному сочетанию естественно-правовых и позитивных начал в национальной конституционно-правовой системе. Полагая, что право по содержанию и генезису имеет «внезаконотворческий» и «до-законотворческий» характер, он в то же время исходит из необходимости как можно более полного выражения права именно в законе (в широком смысле этого слова)». См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 95.

ющего права правового государства, должна соответствовать конституции, основным принципам и ценностям права, то есть быть *правовым законодательством*. История, особенно история XX века, дала немало примеров неправового, произвольного законодательства, неправа в форме законов (в частности, в период фашистской Германии, во время массовых репрессий 1930-х – 1950-х гг. в СССР, в некоторых других тоталитарных государствах). Для того, чтобы исключить возможность подобной негативной практики, осужденной историей, современные конституции закрепляют приоритет прав и свобод человека и гражданина, концепции правового, социального, демократического и светского государства, разделения властей, международно-правовые ориентиры законодательства и др. Как образно заметил В. Д. Зорькин, «подобно тому, как стрелки часов не движут вперед время, так и законы не создают права – они лишь отмеряют его естественный ход. То, что порой принимают за право, что было выдуманно и принято второпях ради случайных целей и сиюминутных выгод, есть не что иное, как юридический «спам». К несчастью, такое «законотворчество» случается все чаще».¹⁰⁰

В целом, в правовой доктрине о соотношении международного и национального права в условиях объективно происходящих процессов глобализации, безусловно, формируется концепция приоритета развивающегося международного

¹⁰⁰ См.: Зорькин В. Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г. – <https://rg.ru/2017/06/06/valerij-zorkin-son-prava-rozhdaet-proizvol.html> (28.06.2017 г.). «... даже если речь не идет об угрозе тоталитарного перерождения общества и государства, – продолжает В. Д. Зорькин, – хаос в конечном итоге неизбежно приходится усмирять. Усмирять тем более жесткими и болезненными правовыми мерами, чем глубже упадок нравов и чем шире был спровоцировавший этот хаос поток «позитивной» законодательной новизны.

Отсюда следует логический вывод в отношении стратегии развития национальных правовых систем: нельзя углублять разрывы между естественными социальными ощущениями благого, должного и справедливого – и новой правовой нормативностью. Нельзя, игнорируя базовые ценностные этические установки подавляющего социального большинства, «через колено» гнуть законы противно их естеству.

Проблема правовой истинности законов заставляет задуматься, не является ли большой исторической ошибкой то, что со всем высокомерием прозелитизма была объявлена устаревшей и легко отброшена наивно-диалектическая, но гениальная изначальная догадка, что права человека основаны на природе человека? И не дает ли единая природа, общая для всех народов мира, естественную основу для создания системы универсальных прав человека? Иначе говоря, не пора ли всерьез задуматься о новом «издании» концепции естественных прав, или, если угодно, о естественно-правовой конституции человека?» (там же).

права. Однако этот приоритет не должен быть механическим. Глобальная «турбулентность», изменение политической карты мира и глобальных центров силы, мировые кризисы, неравномерность, а порой и несинхронность развития международного и национального права вынуждают национальные государства, их элиты в таких условиях создавать дополнительную конституционную страховку для обеспечения своей независимости и безопасности. Такие нормы-страховки вводятся с учетом возможной динамики геополитических ситуаций и положения страны, исторических особенностей, принятой и реализуемой стратегии устойчивого экономического, политического и правового развития.

Раздел II **Человек и гражданин**

3. Пункт 2 статьи 10 изложить в следующей редакции:

«2. 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.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 10:

Статья 10

1. Гражданство Республики Казахстан приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

2. 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.

3. За гражданином Республики не признается гражданство другого государства.

В прежней редакции пункта 2 ст. 10 Конституции было записано только первое предложение пункта 2 настоящей редак-

ции о невозможности лишения граждан Республики Казахстан гражданства и изменения ими своего гражданства, а также о невозможности для гражданина быть изгнанным за пределы Казахстана. Эта норма сохранилась в новой редакции, но она дополнена новым предложением о возможности в двух исключительных случаях лишения гражданства – «за совершение террористических преступлений и за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан». В соответствии с введенной в 2017 г. ст. 20-1 Закона «О гражданстве Республики Казахстан», причинение «иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан» привязано к «преступлениям, предусмотренным соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан», в результате совершения которых причинен такой вред.^{100a}

Оба случая лишения гражданства, которыми дополнена новая редакция пункта 2 ст. 10, предусмотрены ст. 7 (Утрата гражданства в силу закона или по инициативе государства-участника) Европейской конвенции о гражданстве, принятой Советом Европы 6 ноября 1997 г. и вступившей в силу 1 марта 2000 г.¹⁰¹ В этой статье 7 Европейской конвенции о гражданстве закреплены основания для утраты гражданства, в частности:

«1. Государство-участник не может предусматривать в своем внутреннем праве утрату гражданства в силу закона или по своей инициативе, за исключением следующих случаев:

- а) добровольное приобретение иного гражданства;
- б) приобретение гражданства государства-участника вследствие обмана, ложной информации или сокрытия относящегося к делу факта, касающегося заявителя;
- с) добровольное вступление в иностранные вооруженные силы;
- д) поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства-участника;

^{100a} О гражданстве Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. (с изменениями от 15.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_16.02.2018 г.)

¹⁰¹ Европейская конвенция о гражданстве (ETS N 166) (рус., англ.) // Консорциум КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/document/901799763> (13.04.2017 г.). Участниками Конвенции является 21 страна, подписали, но не ратифицировали еще 8 стран, в том числе Россия. Латвия подписала конвенцию, но затем, в 2012 г. Сейм отклонил ратификацию. См.: Европейская конвенция о гражданстве // Council of Europe. European Convention on Nationality. Status as of 16.02.2018. – <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures> (16.02.2018 г.).

е) отсутствие всякой подлинной связи между государством-участником и гражданином, обычно проживающим за границей;

ф) если в период несовершеннолетия ребенка установлено, что условия, предусмотренные внутренним законодательством, приведшие к приобретению гражданства государства-участника в силу закона, более не выполняются;

г) усыновление/удочерение ребенка, если он приобретает или имеет иностранное гражданство одного или обоих приемных родителей.

2. Государство-участник может предусмотреть утрату своего гражданства детьми, родители которых утрачивают его гражданство, за исключением случаев, охваченных подпунктами с и d пункта 1. Однако дети не утрачивают свое гражданство, если хотя бы один из их родителей сохраняет это гражданство».¹⁰²

Как видно, в новой редакции пункта 2 ст. 10 воспроизведены основания с) и d) пункта 1 ст. 7 Европейской конвенции о гражданстве.

В Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 г. № 1 обращено внимание на то, что в связи с изменением пункта 2 ст. 10 Конституции «из пункта 3 статьи 39 Конституции исключено упоминание о статье 10».¹⁰³

Кстати, и ранее в законодательстве Казахстана, как и других стран, были предусмотрены случаи утраты гражданства

¹⁰² Европейская конвенция о гражданстве (ETS N 166) (рус., англ.) // Консорциум КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/document/901799763> (13.04.2017 г.).

¹⁰³ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.). «В заключении Венецианской комиссии Совета Европы, – отметил Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан И. И. Рогов, – по проекту Конституционного закона Франции «О защите нации» (принято на 106-й сессии) указано, что согласно международному праву утрата гражданства может быть предусмотрена национальным правом в случаях причинения серьезного ущерба жизненно важным интересам государства. Государства могут применять эту меру только в исключительных случаях и при соблюдении прямых требований статьи 8.3 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года. Как отметила Венецианская комиссия, лишение гражданства в качестве вспомогательной санкции должно применяться не декретом во исполнение решения Госсовета, а судом или судьей по уголовным делам или специализированным судьей по террористическим делам. Новая редакция пункта 2 статьи 10 Конституции Казахстана сформулирована с учетом указанных рекомендаций Венецианской комиссии». См.: Рогов И. И. Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны // Казахстанская правда. 17 марта 2017 г. – Официальный сайт газеты: <http://www.kazpravda.kz/articles/view/konstitutsionnaya-reforma---osnova-dalneishego-postupatelno-razvitiya-strani2/> (02.06.2017 г.).

гражданином при совершении им некоторых действий, правонарушений, при наличии определенных фактов. Так, в соответствии со ст. 21 (Утрата гражданства) Закона Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 года¹⁰⁴ (с последующими изменениями и дополнениями) на момент принятия указанных изменений и дополнений в Конституцию 1995 г., гражданство Казахстана утрачивалось в случаях:

- поступления лица на воинскую службу, в службу безопасности, полицию, органы юстиции или иные органы государственной власти и управления другого государства, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан;

- приобретения гражданства Республики Казахстан в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;

- наличия оснований, предусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан;

- приобретения лицом гражданства другого государства; если брак с гражданином Республики Казахстан, послуживший основанием для приобретения лицом гражданства Республики Казахстан, признан судом недействительным;

- добровольного волеизъявления ребенка, являющегося гражданином Республики Казахстан, переданного на усыновление иностранцам, при достижении им совершеннолетия;

- участия лица в иностранных вооруженных конфликтах, экстремистской и (или) террористической деятельности на территории иностранного государства.

При этом гражданин или гражданка Республики Казахстан и принявшие гражданство иностранного государства, в течение 30-ти календарных дней со дня приобретения ими иного гражданства обязаны сообщить об этом факте в органы МВД Республики или загранучреждения Республики Казахстан и сдать

¹⁰⁴ О гражданстве Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_ (16.02.2018 г.).

паспорт и (или) удостоверение личности граждан Республики Казахстан. В противном случае они несут установленную законом ответственность.

Последнее, а именно участие в террористической деятельности, теперь является основанием для лишения гражданства, но не только за участие в террористической деятельности на территории иностранного государства, а по решению суда за совершение террористических преступлений в любом месте, как и за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан.

4. В статье 39:

1) пункт 2 после слова «межнациональное» дополнить словами «и межконфессиональное»;

2) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13–15, пунктом 1 статьи 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 39:

Статья 39

1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

2. Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие.

3. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13–15, пунктом 1 статьи 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции.

В соответствии с пунктом 1 ст. 1 Конституции Казахстан – светское государство.

Дополнение пункта 2 ст. 39 – добавление после слова «международное» слов «и межконфессиональное» было внесено при обсуждении законопроекта в Парламенте по предложению депутатов Мажилиса Парламента РК от Ассамблеи народа Казахстана.

Межконфессиональному и межнациональному согласию в Республике уделяется особое внимание для обеспечения единства народа. В столице государства городе Астане периодически проводятся также съезды лидеров мировых и традиционных религий. Этот город все более приобретает международную известность как один из центров межконфессионального согласия и сотрудничества.

Известный историк Рой Медведев в своей книге о Первом Президенте Казахстана обращает внимание на то, что Н. А. Назарбаев совершил «хадж, то есть посетил священные для мусульман места», и в то же время подчеркивает более ровное отношение Президента Казахстана к разным мировым религиям, чем у многих лидеров других государств. Выделяет историк и слова Главы Казахстана о том, «что Бог – один, а люди идут к нему разными путями»,¹⁰⁵ отмечает связь позиции Лидера страны в этом вопросе с таким качеством казахской нации, как религиозная терпимость, обусловленной историей и традициями казахского народа.¹⁰⁶

В Казахстане успешно реализуется уникальная модель общественного согласия и единства, действует имеющая конституционный статус, детализированный в специальном законе¹⁰⁷ и различных подзаконных нормативных правовых актов Ассамблея народа Казахстана, бессменным председателем ко-

¹⁰⁵ Медведев Р. Казахстанский прорыв. М.: Институт экономических стратегий, 2007. С. 121-122.

¹⁰⁶ См.: там же. С. 123.

¹⁰⁷ Об Ассамблее народа Казахстана. Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070_ (29.05.2017 г.).

торой является Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев.¹⁰⁸

В соответствии с пунктами 1 и 2 ст. 11 Закона Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» рабочим органом Ассамблеи является ее Аппарат (Секретариат), входящий в состав Администрации Президента Республики. Аппарат (Секретариат) возглавляет заведующий Аппаратом (Секретариатом), одновременно являющийся заместителем Председателя Ассамблеи.¹⁰⁹

В областях, городе республиканского подчинения (Алматы) и столице (Астане) действуют соответственно ассамблеи областей (города республиканского значения, столицы). Рабочими органами ассамблей области (города республиканского значения, столицы) являются аппараты (секретариаты), входящие в структуру аппаратов соответствующих акимов. Заведующий аппаратом (секретариатом) является заместителем председателя ассамблеи области (города республиканского значения, столицы) и назначается, а также освобождается от должности соответствующим акимом.¹¹⁰

Во всех областях и районах, многих городах, сельских населенных пунктах и даже на крупных предприятиях созданы Советы общественного согласия (СОС), координируемые подразделениями Ассамблеи. Так, в 2016 г. действовало 2 207 СОС, из них: 14 областных, 42 городских, 172 районных, 118 – на

¹⁰⁸ Подробнее см.: Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. По итогам 25-летия Независимости Республики Казахстан / Отв. ред. Е. Л. Тугжанов. – Астана: ТОО «KERULEN KZ», 2016. – 128 с. См. также: Ударцев С. Ф. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік этносаясаттың конституциялық негіздері // Қазақстан республикасының мемлекеттік этносаясат императивтері. Мемлекеттік органдарға арналған талдау материалдары мен өдістемелік ұсынымдар. Астана, 2012. 60-87 бб.; Ударцев С. Ф. Конституционные основы государственной этнополитики // В кн.: Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / Под общей ред. Тугжанова Е. Л. Астана: ТОО «Дәме», 2012. С. 290-312.

¹⁰⁹ Об Ассамблее народа Казахстана. Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070_29.05.2017 г.).

¹¹⁰ Там же (пункт 6 ст. 14).

предприятиях, 1861 – сельских.¹¹¹ При Ассамблее народа Казахстана развернута широкая сеть медиаторов, разрешающих споры и конфликты. Созданы 12 советов медиации и 17 кабинетов медиации. Создан реестр медиаторов Ассамблеи. Подготовлены и работают 971 профессиональный медиатор и 1 985 общественных медиаторов. Только в 2016 г. медиаторы Ассамблеи совместно с судами разрешили 8 876 споров, включая социально-бытовые, трудовые, семейные, корпоративные.¹¹²

Одним из принципов деятельности Ассамблеи является «равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам» (подпункт 3 ст. 5).¹¹³

Являясь светским государством, Казахстан в то же время и многоконфессиональная страна. Большинство населения при этом считает себя мусульманами, более четверти населения – христианами. Значительная часть населения относит себя к атеистам.

Исследования американской службы Гэллага Института общественного мнения (Института Гэллага) начала XXI в. показывали, что уровень религиозности населения Казахстана (43%) самый низкий в регионе Центральной Азии.¹¹⁴ В последние 10-15 лет ситуация несколько меняется, религиозность населения постепенно возрастает.

В 2009 г. (впервые после переписи 1897 г.) была проведена перепись населения, в процессе которой респондентам задавался вопрос об отношении к религии. Результаты переписи показали, что подавляющее большинство жителей Казахстана от-

¹¹¹ См.: Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. По итогам 25-летия Независимости Республики Казахстан / Отв. ред. Е. Л. Тугжанов. Астана: ТОО «KERULEN KZ», 2016. С. 89.

¹¹² См.: там же. С. 100.

¹¹³ Об Ассамблее народа Казахстана. Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070_ (29.05.2017 г.).

¹¹⁴ См.: Казахстан // Материал из Википедии — свободной энциклопедии. – https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD#cite_note-50 (02.03.2018 г.).

носят себя к той или иной религии (ок. 97% населения), лишь 3% опрошиваемых заявили о том, что являются неверующими, либо отказались дать ответ на задаваемый вопрос.

Религиозная принадлежность населения Казахстана (предварительные результаты переписи 2009 г.)¹¹⁵		
Ответы респондентов об отношении к религии	Абсолютная численность тыс. чел.	Доля в населении %
мусульмане	11 237,9	70,19
христиане	4 190,1	26,17
атеисты	450,5	2,81
не дали ответа	81,0	0,51
другие религии	30,1	0,19
буддисты	14,6	0,09
иудеи	5,3	0,03
Всего	16 009,6	100,00

Кстати, в Казахстане с 2006 года первый день мусульманского Курбан-айта (в 2016 г. 12 сентября, в 2017 г. – 1 сентября) и 7 января — Рождество Христово являются выходными днями.

Президент Республики выделил «две ключевые задачи для исламского мира, которые носят идеологический характер: научиться противостоять религиозному фундаментализму как политической идеологии и наладить открытый и честный диалог между Мусульманским миром и Западом. «Исламскому обществу как воздух необходимы мир, модернизация, научно-техническое развитие и просвещение. Это ключевая идеологема, которая ложится в основу реконструкции исламского мира и его гармонизации с глобальным миром».¹¹⁶

Казахстан – одна из немногих стран мира, в которой созданы условия для обеспечения межнационального и межконфес-

¹¹⁵ См.: там же.

¹¹⁶ Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. По итогам 25-летия Независимости Республики Казахстан / Отв. ред. Е. Л. Тугжанов. – Астана: ТОО «KERULEN KZ», 2016. С. 120.

сионального мира и согласия, являющихся важным фактором единства народа.¹¹⁷

В пункте 3 ст. 5 Конституции Республики запрещены «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований».

Уголовная ответственность за преступления, совершенные с целью разжигания религиозной розни предусмотрена, например, в ст. 174 (Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни) Уголовного кодекса Республики Казахстан. В ст. 183 Уголовного кодекса Республики Казахстан установлена, в частности, уголовная ответственность, среди прочего, и за «дачу разрешения на публикацию в печати и других средствах массовой информации сведений и материалов, направленных на разжигание национальной, родовой, расовой, социальной и религиозной вражды...».¹¹⁸

Законодательством Республики установлена и административная ответственность за правонарушения, связанные с данной сферой отношений, если они не содержат признаков уголовных преступлений. Так, в пункте 2 ст. 490 (Нарушение законодательства Республики Казахстан о религиозной деятельности

¹¹⁷ Подробнее об этническом составе населения Республики Казахстан, истории формирования национального состава, о языках народа Казахстана, о государственном и официальном языках, о казахстанской модели обеспечения единства народа, об Ассамблее народа Казахстана, депутатах Парламента от Ассамблеи, о ее региональных институтах и т.д., с обилием цифровой информации, см.: Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. К 25-летию Независимости Республики Казахстан / Под ред. Е. Л. Тугжанов. Астана: ТОО «KERULEN KZ», 2016. – 150 с. См. также: Ударцев С. Ф. Конституционные основы государственной этнополитики // В кн.: Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / Под общей ред. Тугжанова Е. Л. Астана: ТОО «Дэме», 2012. С. 290-312.

¹¹⁸ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗПК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (31.05.2017 г.).

и религиозных объединениях) установлено: «Воспрепятствование законной религиозной деятельности, а равно нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств либо осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, если все вышеизложенные действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, – влекут штраф на физических лиц в размере пятидесяти, на должностных лиц – в размере ста, на юридических лиц – в размере двухсот месячных расчетных показателей».¹¹⁹

В соответствии с пунктом 4 ст. 12 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V (введен в действие с 1 января 2016 г.), при поступлении на административную государственную службу «не допускается установление при поступлении на государственную службу какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам».¹²⁰ Конституционный Совет Республики Казахстан отметил, что «изменение в пункте 2 статьи 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие» внесено в Основной закон «в целях усиления конституционных гарантий единства народа Казахстана».¹²¹

¹¹⁹ Об административных правонарушениях. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (01.06.2017 г.).

¹²⁰ О государственной службе. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453> (29.05.2017 г.).

¹²¹ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.). Некоторую дополнительную информацию по вопросам правового регулирования религиозной сферы общественных отношений (с учетом последующего изменения законодательства) см., напр.: Подопригора Р. А. О свободе вероисповедания и религиозных объединениях. Комментарий к Закону Республики Казахстан / Институт законодательства Республики Казахстан. Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007. – 200 с.

В новой редакции пункта 3 ст. 39 Конституции отсутствует упоминание ст. 10 Конституции, поскольку в нее включены два основания для лишения гражданства, содержащиеся, в частности, в Европейской конвенции о гражданстве.

Раздел III Президент

5. Пункт 2 статьи 41 изложить в следующей редакции:

«2. Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 41:

Статья 41

1. Президент Республики Казахстан избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

2. Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.

3. Очередные выборы Президента Республики проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики.

3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом.

4. Исключен Законом РК от 07.10.1998 № 284.

5. Кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считается избранным. В случае, если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов. Избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В новой редакции пункта 2 статьи 41 Конституции расширены квалификационные требования к кандидатам в Президенты Республики. К этим требованиям добавлено, что кандидат в Президенты Казахстана должен иметь высшее образование. Установлено также, что Конституционным законом могут быть введены дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.

Председатель Конституционного Совета Республики И. И. Рогов, отвечая на вопрос: «Что вы можете сказать о повышении требований к кандидатам в Президенты Республики Казахстан?», обратил внимание на обоснованность введения требования о наличии высшего образования. При этом пояснил, сославшись на Нормативное постановление Конституционного Совета от 9 апреля 2004 г., «что требования Конституции к гражданам страны, осуществляющим пассивное избирательное право, значительно выше, чем к остальному большинству избирателей, поскольку им предстоит нести бремя законодательства и государственных решений».¹²²

Следует отметить, что в начале XXI в. высшее образование в Казахстане имеет значительная часть населения. Высшее образование можно получить как в вузах Казахстана, так и за рубежом, как при очном, так и при заочном обучении, в том числе находясь в любой точке планеты, по дистанционной технологии с использованием возможностей информационных технологий, Интернета.

Как следует из Национального доклада о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (по итогам 2015 года), по данным ЮНЕСКО, без учета казахстанцев, обучающихся в вузах Китая (этих данных в ЮНЕСКО нет), «количество казахстанских граждан, обучавшихся в зарубежных вузах, выросло с 36 тысяч в 2009 году до 49 тысяч в 2013. ... Из 213 тысяч иностранных студентов российских вузов 49 252 (23%) являлись гражданами Казахстана. По числу иностран-

¹²² Игорь Рогов: Поправки в Конституцию согласуются с ней и не посягают на установленные ею ценности // Портал ЗАКОН.KZ – <http://www.zakon.kz/4849357-igor-rogov-popravki-v-konstituciju.html> (06.06.2017 г.).

ных студентов в России граждане Казахстана занимают 1 место». ¹²³

В 2013 г. в вузах Казахстана обучалось 527 226 чел. в бакалавриате, 31 950 – в магистратуре, 1 892 – в докторантуре. В 2014 г. – 477 387 чел. в бакалавриате, 32 527 – в магистратуре и 2 063 – в докторантуре. В 2015 г. соответственно – 459 369 чел. в бакалавриате, 29 882 – в магистратуре и 2 288 – в докторантуре. В 2015 г. в бакалавриате обучались: очно – 358 233 чел., заочно – 70 922 чел. и по вечерней форме обучения – 30 214 чел. Количество обучающихся по заочной форме обучения в последние годы снижается. При этом в 2015 г. по госзаказу обучались в бакалавриате 154 447 чел., за счет средств населения – 333 379 чел., за счет средств предприятий – 3 713 чел. Значительно увеличивается количество обучающихся на казахском языке, сокращается – на русском языке. Так, в 2015 г. на казахском языке в вузах обучались 62,7%, на русском языке – 34,3%. Постепенно растет количество обучающихся и на иностранных языках, в частности, на английском языке (в 2015 г. – 3,1% обучающихся). ¹²⁴

В 2015 г. кадры с высшим и послевузовским образованием готовили в Казахстане 125 вузов, в том числе 9 национальных, 31 государственный, 16 ранее государственных, в настоящее время акционированных гражданских вузов, 54 частных, 13 негражданских, 1 автономная организация и 1 международный университет. ¹²⁵

¹²³ Global Flow of Tertiary. UNESCO, Institute for statistics. Приводится по: Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (по итогам 2015 года). Раздел «Высшее и послевузовское образование». // http://edu.gov.kz/ru/page/deyatelnost/statistika_i_analitika/natsionalnii_doklad/natsionalnii_doklad_o_sostoyanii_i_razvitiit_sistemi_obrazovaniya_respubliki_kazahstan_po_itogam_2015_goda (17.04.2017 г.).

¹²⁴ Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (по итогам 2015 года). Раздел «Высшее и послевузовское образование». // http://edu.gov.kz/ru/page/deyatelnost/statistika_i_analitika/natsionalnii_doklad/natsionalnii_doklad_o_sostoyanii_i_razvitiit_sistemi_obrazovaniya_respubliki_kazahstan_po_itogam_2015_goda (17.04.2017 г.). Однако «в сравнении с 2011 годом зафиксировано снижение контингента высшего и послевузовского образования на платной основе на 33%» (Там же. С. 15).

¹²⁵ См.: там же. С. 13.

Кроме того, в 2015 г. продолжала действовать программа «Болашак», по которой предпочтение отдавалось прежде всего вузам Великобритании, США, Канады, Германии и России.

**Контингент программы «Болашак»
по странам обучения, 2015 г.¹²⁶**

Страна обучения	Всего стипендиатов, человек	Страна обучения	Всего стипендиатов, человек
Всего	2 110	Франция	20
Великобритания	1 049	Израиль	28
США	632	КНР	15
РФ	58	Австралия	22
Германия	71	Ирландия	33
Швейцария	19	Чехия	12
Канада	78	Нидерланды	9
Южная Корея	13	Сингапур	9
Япония	13	Другие	29

Источник: ЦМП «Болашак»

Как объявил Глава государства 5 марта 2018 г. в обращении к народу «Пять социальных инициатив Президента», в 2018-19 учебном году планируется «выделить дополнительно 20 тысяч грантов к 54 тысячам, выделяемым ежегодно.

Из них 11 тысяч – на обучение бакалавров по техническим специальностям». ^{126а} Это особенно важно в условиях начавшейся четвёртой промышленной революции.

Все это свидетельствует о значительных возможностях и доступности в целом высшего образования для граждан Казахстана, о значительном количестве ежегодно подготавливаемых лиц с высшим образованием. Поэтому новое требование о необходимости высшего образования для кандидата в Президенты Казахстана вполне соответствует разнообразным и сложным задачам, которые должны компетентно и эффективно решать Глава государства и его команда.

¹²⁶ Там же. С. 27.

^{126а} Обращение Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева к народу «Пять социальных инициатив Президента» . 5 марта 2018 // Официальный сайт Президента РК. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nanazarbaeva-k-narodu-pyat-socialnyh-iniciativ-prezidenta (07.03.2018 г.).

Отныне высшее образование официально связано с подготовкой также и будущих Президентов Республики.

В современных условиях перед системой высшего образования стоит комплекс задач по повышению качества высшего образования и корректировке реализации министерством образования и науки, а также вузами, проводимых реформ. В частности, в своем Послании народу Казахстана от 31 января 2017 года Президент Казахстана справедливо отметил: «необходимо обновление профессиональных стандартов в соответствии с требованиями рынка труда и передовым мировым опытом обучения на производстве».

Наряду с этим будет уделено особое внимание качеству системы высшего образования. Следует усилить контроль и требования в отношении кадрового состава высших учебных заведений, уровня их материально-технического обеспечения и образовательных программ».¹²⁷

Например, явно не содействует улучшению качества учебного процесса снижение с января 2017 г. в Казахстане требований по наличию в вузах преподавателей с учеными степенями докторов наук, кандидатов наук и докторов PhD с 50% до 30% для основной части вузов. В некоторых вузах по вопросам кадрового обеспечения учебного процесса, предлагаемым элективным дисциплинам, студентоцентрированному обучению, развитию библиотек и информационной базы, внутренней и внешней академической мобильности, научной работы преподавателей и НИРС, повышению квалификации преподавателей, материально-технической инфраструктуры студенческой жизни, «мягко говоря», имеются значительные резервы для повышения качества.

В новой редакции пункта 2 ст. 41 Конституции, как уже отмечалось, записано также, что Конституционным законом могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики. В данном случае имеется в виду Конституционный закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года № 2733,¹²⁸

¹²⁷ «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». Послание Президента Казахстана от 31 января 2017 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700002017> (05.07.2017 г.).

¹²⁸ См.: О Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_ (17.04.2017 г.).

в котором при необходимости могут быть предусмотрены иные дополнительные требования к кандидату в Президенты. В ст. 54 Закона РК «О выборах в Республике Казахстан» установлено, что кандидат в Президенты должен «иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет».^{128а}

В ряде стран для регистрации кандидата в Президенты требуется, например, собрать определенное количество подписей граждан, поддерживающих выдвигаемого кандидата. Такое требование содержится и в Конституционном законе Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Так, в пункте 2 ст. 56 (Сбор подписей в поддержку кандидата в Президенты Республики) указанного Конституционного закона установлено, что «кандидат в Президенты должен быть поддержан не менее чем одним процентом от общего числа избирателей, в равной мере представляющих не менее двух третей областей, город республиканского значения и столицу Республики».¹²⁹ Порядок, сроки сбора подписей, оформление подписных листов и порядок их сдачи в территориальные избирательные комиссии, а также сроки представления территориальными комиссиями информации в Центральную избирательную комиссию Республики оговорены в ст. 56 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

В числе дополнительных требований в Казахстане предлагалось ввести проверку состояния здоровья кандидатов в Президенты.¹³⁰ Кстати, в ст. 29-1 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей» от 25 декабря 2000 г. № 132 также предусмотрено проведение медицинского освидетельствования для подтверждения отсутствия

^{128а} См.: О выборах в Республике Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 (с изменениями от 15.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_\(16.02.2018_g.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_(16.02.2018_g.)).

¹²⁹ Там же.

¹³⁰ См., напр.: Требовать обязательный медосмотр кандидатов в Президенты предложил Бекетаев. Глава ведомства рассказал журналистам о внесенных Министерством юстиции поправках. 4 мая 2017 г. // <https://informburo.kz/novosti/trebovat-obyazatelnyy-medosmotr-kandidatov-v-prezidenty-predlozhl-beketaev.html> (29.05.2017 г.).

у кандидата на должность судьи заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи.¹³¹

6. В статье 44:

1) подпункт 3) изложить в следующей редакции:

«3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства; по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, назначает на должности членов Правительства; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;»;

2) подпункты 8) и 9) исключить;

3) дополнить подпунктом 10-1) следующего содержания:

«10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан;»;

4) подпункт 18) изложить в следующей редакции:

«18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;».

¹³¹ О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_\(06.03.2018_r.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_(06.03.2018_r.)).

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 44:

Статья 44

Президент Республики Казахстан:

1) обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики;

2) назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики и его Палаты; созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана; созывает внеочередную сессию Парламента; подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования;

3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства; по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, назначает на должности членов Правительства; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;

4) с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей;

5) образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей;

6) назначает и отзывает глав дипломатических представительств Республики;

7) назначает на должности сроком на пять лет Председателя и двух членов Центральной избирательной комиссии, Председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

8) исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).

9) исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).

10) принимает решение о проведении республиканского референдума;

10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан;

11) ведет переговоры и подписывает международные договоры Республики; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств;

12) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил;

13) награждает государственными наградами Республики, присваивает почетные, высшие воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги, квалификационные классы;

14) решает вопросы гражданства Республики, предоставления политического убежища;

15) осуществляет помилование граждан;

16) в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, после официальных консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента Республики принимает меры, диктуемые названными обстоятельствами, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных Сил Республики, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики;

17) в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит на всей территории Республики или в отдельных ее местностях военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом Парламент Республики;

18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;

19) назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Республики Казахстан, определяет его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента Республики;

20) образует Совет Безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший Судебный Совет;

21) осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики.

В новой редакции подпункта 3) ст. 44 о компетенции Президента Республики Казахстан содержится немало изменений и дополнений.

Теперь Президент назначает на должности членов Правительства по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, в том числе министра юстиции, которого ранее назначал самостоятельно. Самостоятельно Глава государства назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел. При этом слово «самостоятельно» добавлено в новой редакции подпункта 3) ст. 44 Конституции, чтобы отделить порядок назначения данных должностных лиц от процедуры назначения других членов Правительства. Кстати, депутаты Парламента оставили в самостоятельной компетенции Президента назначение министра внутренних дел. Первоначально Президент предлагал и этого министра назначать в общем порядке, как и других членов Правительства. Кстати, Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Президент назначает на должность с согласия Сената Парламента, но вправе освободить их самостоятельно (ст. 44 Конституции)». ¹³²

Введение новой процедуры назначения членов Правительства не означает потери Президентом контроля над центральным органом исполнительной власти и его членами. Во-первых, Президент их все равно назначает, во-вторых, – принимает присягу членов Правительства, в-третьих, освобождает от должности членов Правительства. Согласно пункту 7 ст. 70 Конституции, Президент Республики вправе по собственной инициативе освободить от должности любого члена Прави-

¹³² См. также: О Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_\(02.03.2018_r.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_(02.03.2018_r.)).

тельства. В случае освобождения от должности Премьер-Министра прекращаются полномочия всего Правительства.

Президент остается в Казахстане главой государства, не принадлежит ни к одной из ветвей государственной власти, фактически стоит над всеми ветвями власти и при этом определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Кстати, с некоторыми различиями, подобная схема соотношения главы государства и различных ветвей власти предусмотрена в конституциях ряда постсоветских государств, например, в Армении, Беларуси, Кыргызстане, Молдове, Украине, России.¹³³

Однако Парламент в форме консультаций теперь будет участвовать в подборе Премьер-Министром предлагаемых Глав государства кандидатур для назначения их на должности членов Правительства.

В прежней редакции подпункта 3) ст. 44 содержались положения о том, что Президент поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента, а также, что Президент отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и Премьер-Министра Республики. Теперь эти положения, в связи с расширением компетенции и ответственности Правительства, исключены. Сохранено правило о возможности отмены либо приостановления полностью или частично Президентом РК действия актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Однако теперь Президент получил право обращаться в Конституционный Совет РК о проверке конституционности действующего законодательства и любых иных правовых актов Правительства и Премьер-Министра Республики.

¹³³ См.: Нечкин А. В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). М.: Норма, 2016. С. 151.

В предыдущей редакции подпункта 3) ст. 44 говорилось о председательствовании Главы государства на заседаниях Правительства по особо важным вопросам. В новой редакции это не обязательно. И на заседаниях по особо важным вопросам Президент Республики не обязательно должен председательствовать, а только тогда, если в этом возникнет необходимость.

В связи с передачей этой компетенции Правительству, из ст. 44 Конституции *исключены* подпункты 8) (об утверждении Президентом государственных программ) и 9) (об утверждении Президентом по представлению Премьер-Министра единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета). Теперь государственные программы и указанную единую систему финансирования и оплаты труда утверждает Правительство. Однако участие Президента в этих основополагающих управленческих процессах сохранено в другой форме. Утверждение Правительством и государственных программ, и единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, осуществляется *по согласованию с Президентом Республики* (подпункты 1) и 9-1) ст. 66 Конституции). Таким образом, передавая эту компетенцию Правительству, Глава государства сохранил стратегический общий контроль и за этим направлением работы Правительства.

Ст. 44 Конституции Республики Казахстан дополнена подпунктом 10-1), расширяющим права Президента Республики по обращению в Конституционный Совет Республики Казахстан. Если прежде Президент не мог обратиться в орган конституционного контроля по проверке конституционности действующих законов, то теперь он получил право обращаться и по проверке действующего законодательства (нормативных правовых актов). Причем не только действующего законодательства, но и любых других правовых актов «в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства». При этом он направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового

акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 ст. 91 Конституции Республики Казахстан. Эта новая норма – *значительное расширение сферы конституционного контроля и возможностей Президента как гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина* (пункт 2 ст. 40 Конституции).¹³⁴

Кстати, существовавший в 1990-х гг. Конституционный Суд Республики Казахстан некоторое время, в 1992-1993 гг. (до изменения его компетенции), также имел право проверять конституционность правоприменительной практики, правоприменительных актов, а не только нормативных правовых актов (но по искам различных субъектов обращения). В настоящее время такое право предоставлено *только Главе государства*, на которого возложена обязанность по обеспечению согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом Казахстана (пункт 3 ст. 40).

Во многих зарубежных странах, где существует административная юстиция, органы конституционного контроля, как правило, проверяют конституционность нормативных правовых актов (в первую очередь законов), а органы административной юстиции контролируют конституционность и соответствие законам подзаконных нормативных правовых актов (осуществляют нормоконтроль). Казахстанская современная модель конституционного контроля, в условиях отсутствия административной юстиции, частично возлагает на орган конституционного контроля и некоторые функции, которые нередко принадлежат в других странах административной юстиции.¹³⁵

В новой редакции подпункта 18) ст. 44 предусмотрено, что Президент Республики Казахстан формирует подчиненную

¹³⁴ Подробнее о рассмотрении нового вида обращений Президента Республики Казахстан в Конституционный Совет см. пункт 2 ст. 72 Конституции.

¹³⁵ См., напр.: Pudelka Jörg (Hrsg.). *Verwaltungsprozesskodekx: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung* = Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2014. – 205 s.

ему Службу государственной охраны. В данном случае полномочие Президента Республики приведено в соответствие с изменившимся ранее названием Службы охраны Президента Республики и Республиканской гвардии, которые были реорганизованы путем их слияния в Службу государственной охраны.¹³⁶ Как специальный государственный орган, относящийся к силам обеспечения национальной безопасности, Служба государственной охраны непосредственно подчинена Президенту Республики, выполняет функции и Республиканской гвардии, и Службы охраны Президента Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 1-2 Закона Республики Казахстан «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» к охраняемым лицам отнесены: 1) Президент Республики Казахстан; 2) Председатель Сената Парламента Республики Казахстан; 3) Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан; 4) Премьер-Министр Казахстана; 5) супруга (супруг) Президента Республики и другие совместно проживающие с Президентом члены семьи; 6) Первый Президент Республики Казахстан – Лидер Нации; 7) члены семьи Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, проживающие совместно с ним или его сопровождающие; 8) экс-Президент Республики; 9) должностные лица Республики Казахстан, перечень которых утверждается Президентом Республики Казахстан; 10) главы иностранных государств, парламентов и правительств в период их пребывания на территории Республики Казахстан, безопасность которых обеспечивается в соответствии с международными договорами Республики Казахстан; 11) руководители международных организаций и иные лица иностранных государств в период их пребывания на территории Казахстана, безопасность которых обеспечивается на ос-

¹³⁶ См.: О Службе государственной охраны Республики Казахстан (Заголовок и Закон в редакции Закона Республики Казахстан от 04.07.2014 № 233-V). Закон Республики Казахстан от 3 октября 1995 года № 2483 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_ (30.05.2017 г.). См. также: История Службы государственной охраны Республики Казахстан // Служба государственной охраны Республики Казахстан. Официальный сайт. – <https://www.sgork.gov.kz/ru/state-security-service/history/the-history-of-the-state-security-service-of-the-republic-of-kazakhstan/> (30.05.2017 г.). Очевидно, следовало бы синхронизировать изменение законодательства и текста Конституции.

новании распоряжений Президента Республики Казахстан или по его поручению – Руководителя Администрации Президента Республики.¹³⁷

В пункте 1 ст. 2 Закона Республики Казахстан «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» определены задачи этого государственного органа. К ним отнесены:

«1) обеспечение безопасности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации и других охраняемых лиц;

2) выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, направленных против жизни, здоровья, прав, свобод, достоинства личности и собственности охраняемых лиц;

3) охрана собственности, обеспечение общественного порядка и безопасности на охраняемых объектах и в других местах пребывания охраняемых лиц;

4) осуществление в пределах своих полномочий противодействия терроризму;

5) прогнозирование и выявление угроз охраняемым лицам и объектам, осуществление комплекса оперативных мер по их предупреждению и нейтрализации;

6) осуществление охраны эталонов Государственного Флага Республики Казахстан и Государственного Герба Республики Казахстан и участие в выполнении церемониальных и протокольных мероприятий».¹³⁸

В целом, введенные в ст. 44 Конституции изменения обеспечивают повышение «самостоятельности и ответственности Правительства».¹³⁹

¹³⁷ См.: О Службе государственной охраны Республики Казахстан (Заголовок и Закон в редакции Закона Республики Казахстан от 04.07.2014 № 233-V). Закон Республики Казахстан от 3 октября 1995 года № 2483 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_\(30.05.2017_g.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_(30.05.2017_g.)).

¹³⁸ Там же.

¹³⁹ См.: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.). О развитии статуса института президента в Казахстане и странах Центральной Азии см., напр.: Матаева М. Х. Конституционная история Казахстана и стран Центральной Азии. XX век (сравнительно-правовое исследование). Астана: Елорда, 2006. С. 354-363.

7. Пункт 2 статьи 45 исключить.

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 45:

Статья 45

1. Президент Республики Казахстан на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

2. Исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).

3. Акты Парламента, подписываемые Президентом Республики, а также акты Президента, издаваемые по инициативе Правительства, предварительно скрепляются соответственно подписью Председателя каждой из Палат Парламента либо Премьер-Министра, на которых возлагается юридическая ответственность за законность данных актов.

Из ст. 45 Конституции исключен пункт 2 следующего содержания: «2. В случае, предусмотренном подпунктом 4) статьи 53 Конституции, Президент Республики издает законы, а в случае, предусмотренном пунктом 2 статьи 61 Конституции, – указы, имеющие силу законов Республики».¹⁴⁰

Кстати, полномочие Президента по изданию актов, имеющих силу закона, встречается и в конституциях некоторых других стран. В частности, оно содержалось также, например, в конституциях Беларуси, Греции, Италии, Испании, Словении. Как правило, такое право предоставляется конституциями президентам в период отсутствия парламентов в промежутках между сессиями, в крайней необходимости, в чрезвычайных ситуациях и период войны, когда парламент не может собраться, при условии, что такие акты не должны противоречить конституции и представления их парламенту для утверждения немедленно после его созыва.¹⁴¹

¹⁴⁰ Здесь и далее редакция статей Конституции до их изменения по конституционной реформе 2017 г. приводится по изданию: Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Ред. коллегия М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский, С. Н. Сабикенов, С. С. Сартаев, М. К. Сулейменов, И. И. Рогов. Алматы: Раритет, 2015. – 536 с.

¹⁴¹ См. подробнее: Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность президента в европейских республиках // Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 207.

Исключение из Конституции упоминания о предусмотренном ранее пунктом 2 ст. 61 Конституции издании указов, имеющих силу законов Республики, исключено в связи с отменой конституционной реформой 2017 года права Президента издавать указы, имеющие силу законов, и утратой в связи с этим данным положением юридической силы.¹⁴²

Эти полномочия Главы государства исключены в связи с повышением роли и ответственности Парламента Республики Казахстан и относятся к наиболее существенным изменениям в компетенции Президента Казахстана.

Раздел IV Парламент

8. Пункт 1 статьи 49 изложить в следующей редакции:

«1. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 49:

Статья 49

1. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть.

2. Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва.

3. Полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией.

4. Организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом.

¹⁴² Кстати, этим изменением в ходе конституционной реформы 2017 г. исправлена имевшаяся в подпункте 2) ст. 45 Конституции Республики при отсылке к ст. 53-й некоторая техническая неточность и неполнота. Отсылка в подпункте 2) ст. 45, относящаяся к компетенции Президента Республики (об издании Президентом законов в случаях, предусмотренных в Конституции), не включала относящийся к содержанию данного подпункта и корреспондирующий ему подпункт 3) ст. 53, относящийся к компетенции Парламента по тому же вопросу. В указанном подпункте 3) ст. 53 говорилось о праве Палат Парламента делегировать Президенту законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года, о чем собственно и шла речь в подпункте 2) ст. 45. В подпункте 4) ст. 53, к которому имела отсылка в подпункте 2) ст. 45, говорилось о решении вопросов войны и мира. Если же и полномочия, предусмотренные подпунктом 4), должны были бы оформляться законом, то логично было бы наличие отсылки к обоим подпунктам – 3) и 4) ст. 53.

Пункт 1 ст. 49 в прежней редакции звучал так:

«1. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции».

В новой редакции данного пункта слова «законодательные функции» заменены на слова «законодательную власть». Тем самым подчеркнуто место Парламента как *высшего* представительного органа, представляющего народ Казахстана (наряду с другими местными представительными органами),¹⁴³ и органа законодательной власти в системе государственных органов Республики.

Разделение властей как разделение труда в единой системе государственной власти и ее органах снизу доверху, предполагает определенную их специализацию на выполнении тех или иных функций, закрепление соответствующего статуса, а также наличие определенных сдержек и противовесов по отношению к другим властям (в частности, по отношению к исполнительной и судебной). Сдержки и противовесы в системе разделения властей определяют не только относительную автономию государственных органов, но и их взаимосвязь, взаимозависимость, взаимодействие. При этом законодательная власть – власть во многом учредительная, формирующая основной каркас обширной правовой системы, закреплена за Парламентом.

С учетом изменений, внесенных в 2017 г. в Конституцию Казахстана, Парламент стал единственным государственным органом, имеющим право принимать законы (ранее он мог делегировать это право и право издавать указы, имеющие силу закона, Президенту Республики). В связи с этим слова «осуществляющим законодательные функции» обретают новый, более глубокий смысл.

В период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий, выполнение функций

¹⁴³ См. также: Мукашев Р. Ж., Турецкий Н. И. Комментарий к Конституционному закону Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов». Астана: ТОО «Издательство «Норма-К», 2013. С. 12-14.

Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов возлагается на Сенат Парламента Республики (подпункт 5) ст. 55 Конституции).

Как отметил Конституционный Совет Республики Казахстан, Законом от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» проведена «демократическая модернизация президентской формы правления посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, исходя из принципа единства и разделенности государственной власти.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Конституции (в редакции пункта 8 статьи 1 Закона) Парламент «является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть». Данное принципиальное уточнение предназначения Парламента вытекает из отказа Главы государства от полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов (пункты 7 и 9 статьи 1 Закона); по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 61 Конституции, подпункт 3) статьи 44 Конституции). В то же время за Президентом Республики сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, означающее, что они должны быть приняты Парламентом в первоочередном порядке в течение двух месяцев (пункт 2 статьи 61 Конституции в редакции пункта 12 статьи 1 Закона)».¹⁴⁴

¹⁴⁴ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

9. Подпункт 3) статьи 53 исключить.

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 53:

Статья 53

Парламент на совместном заседании Палат:

- 1) по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию;**
- 2) утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета. Неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительству;**
- 3) исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).**
- 4) решает вопросы войны и мира;**
- 5) принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;**
- 6) заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике;**
- 7) образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;**
- 8) осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией.**

Исключен ранее имевшийся в Конституции подпункт 3) ст. 53: «3) двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года;».

В период действия указанных конституционных норм Конституционный Совет Республики Казахстан в Нормативном постановлении от 26 июня 2008 года № 5 давал такое разъяснение: «...Президент Республики в случае делегирования ему Парламентом законодательных полномочий вправе издавать законы

как в мирное время (подпункт 3) статьи 53 Конституции), так и в военное время (пункт 2 статьи 45 и подпункт 4) статьи 53 Основного Закона)». В резолютивной части этого же Нормативного постановления Конституционный Совет установил: «Парламент Республики Казахстан вправе делегировать Президенту Республики полномочия по изданию законов:

в мирное время в соответствии с подпунктом 3) статьи 53 Конституции;

в военное время в соответствии с пунктом 2 статьи 45 и подпунктом 4) статьи 53 Конституции.

На основании указанных статей Конституции Президент Республики вправе осуществлять делегированные Парламентом полномочия по изданию, приостановлению действия и отмене законов, внесению в законы изменений и дополнений». ¹⁴⁵

В этом же Нормативном постановлении от 26 июня 2008 года № 5 Конституционный Совет сформулировал свою позицию о пределах осуществления Президентом Республики делегированных законодательных полномочий. К ним отнесены: «в мирное время, исходя из подпункта 3) статьи 53 Конституции, – принятие Парламентом на совместном заседании Палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента Республики закона о временном делегировании Главе государства законодательных полномочий на срок, не превышающий одного года;

в военное время, исходя из пункта 2 статьи 45 и подпункта 4) статьи 53 Конституции, – принятие Парламентом на совместном заседании Палат решения об объявлении состояния войны.

Президент Республики в случаях делегирования ему законодательных полномочий вправе издавать законы, которыми ре-

¹⁴⁵ Об официальном толковании пункта 2 статьи 45, подпунктов 3) и 4) статьи 53 Конституции Республики Казахстан. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 26 июня 2008 года № 5 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=436> (20.04.2017 г.).

гулируются отношения, указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан». ¹⁴⁶

В настоящее время эти полномочия Президента Республики Казахстан утратили силу.

10. Статью 55 дополнить подпунктом 1-1) следующего содержания:

«1-1) по представлению Президента Республики Казахстан избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан;».

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 55:

Статья 55

К исключительному ведению Сената относится:

1) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстан Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда Республики, принятие их присяги;

1-1) по представлению Президента Республики Казахстан избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан;

2) дача согласия на назначение Президентом Республики Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики;

3) лишение неприкосновенности Генерального Прокурора, Председателя и судей Верховного Суда Республики;

4) (исключен от 21.05.2007 № 254);

5) выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий;

6) осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента.

¹⁴⁶ Там же. Как отмечено в комментарии к изменениям в ст. 45, на данный подпункт 3) ст. 53 Конституции должна была быть ссылка (по смыслу) в подпункте 2 ст. 45 Основного закона. Однако там была сделана ссылка лишь на следующий, подпункт 4) ст. 53. Имевшаяся ссылка на подпункт 4) ст. 53 не исключала необходимости ссылки и на подпункт 3) ст. 45, но такая ссылка отсутствовала. После исключения в 2017 г. из Конституции подпункта 2) ст. 45 был исключен и подпункт 3) ст. 53, что еще раз подтверждает их прямую связь и необходимость присутствия в прежней редакции подпункта 2) ст. 45 ссылки на подпункт 3) ст. 53 Конституции. В ходе конституционной реформы 2017 г. упразднено право Президента издавать указы, имеющие силу закона, и право Парламента делегировать Главе государства право издавать законы, а также исключены соответствующие взаимосвязанные подпункты из Конституции. Тем самым устранено некоторое техническое редакционное несоответствие, имевшееся между ст. 45 и 53 Основного закона.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года отмечалась важность Уполномоченного по правам человека в системе защиты прав и свобод человека и гражданина как «серьезного шага углубления демократии в Казахстане». При этом признавалось, что «следует рассмотреть вопрос повышения эффективности деятельности этого института».¹⁴⁷

Законом о внесении изменений и дополнений в Конституцию впервые введен порядок назначения Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан Сенатом Парламента Республики Казахстан по представлению Президента Республики. Также впервые закреплена в Конституции Республики институт Уполномоченного по правам человека. Как отметил Конституционный Совет, «этот институт таким образом поднимается на конституционный уровень. Тем самым усиливаются правозащитные возможности государства».¹⁴⁸

Впервые должность парламентского омбудсмана была утверждена в Швеции в 1809 г. В настоящее время должность омбудсмана (уполномоченного по правам человека) имеется примерно в ста странах мира. Кстати, во многих странах омбудсмен избирается парламентом, в том числе в постсоветских странах (например, в Азербайджане, Армении, Грузии, Кыргызстане, Латвии, России, Украине и др.).

¹⁴⁷ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (24.04.2017 г.).

¹⁴⁸ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.). Как отметил Председатель Конституционного Совета И. И. Рогов, еще ранее, «в заключении Венецианской комиссии по статусу Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (2007 год) было отмечено, что учреждение Уполномоченного по правам человека должно иметь гарантии на конституционном уровне, в которых излагались бы существо характеристик и полномочий учреждения Уполномоченного по правам человека и основные условия его назначения, предусматривающие выбор этого лица квалифицированным большинством в Парламенте». См.: Игорь Рогов: Поправки в Конституцию согласуются с ней и не посягают на установленные ею ценности // Портал ZAKON.KZ – <http://www.zakon.kz/4849357-igor-rogov-popravki-v-konstituciju.html> (06.06.2017 г.). Конституционная реформа 2017 года реализовала эту рекомендацию.

20 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]», ранее разработанные Парижской конференцией в 1991 г. В пункте 1 данных Принципов на национальное учреждение возлагалась задача поощрять и защищать права человека, а в пункте было записано: «Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения».¹⁴⁹

Конституционная реформа 2017 г. в Казахстане произвела юридическое оформление статуса Уполномоченного по правам человека в соответствии с Парижскими принципами ООН.

В некоторых странах (например, в Финляндии) Парламент формирует еще и специальных парламентских омбудсменов из числа депутатов, которые уполномочены следить за законностью действий членов государственного аппарата и при необходимости вправе возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц с санкции Парламента.¹⁵⁰ Этот институт подкрепляет сильную административную юстицию, существующую в Финляндии, разбирающую иски граждан к государственным органам и их должностным лицам, если они нарушают права и свободы человека и гражданина.¹⁵¹

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. при рассмотрении такого важного направления изменений законодательства, как развитие административно-процессуального права, «вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса», отмечено, что «в контексте развития административно-процес-

¹⁴⁹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (01.06.2017 г.).

¹⁵⁰ См. подробнее: Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: Энцикл. справочник. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 211.

¹⁵¹ О законодательстве зарубежных стран об административной юстиции см., напр.: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. – 768 с.

суального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией)». ¹⁵² На данном этапе конституционной реформы такой вопрос не ставился.

В разных странах мира институт омбудсмена закреплен или в конституции и специальном законе (Венгрии, Дании, Испании, Польше, Португалии, России, Швеции и др.), или только в специальном законе (Австралия, Великобритания, Франция) – без закрепления в Конституции. ¹⁵³ Возможно, для дальнейшего укрепления статуса Уполномоченного по правам человека в Казахстане также потребуются принятие специального закона Парламентом. В настоящее время в Казахстане данный правозащитный институт функционирует на основе Указа Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г. и утвержденного данным Указом Положения об Уполномоченном по правам человека. ¹⁵⁴

В соответствии с пунктом 15 Положения об Уполномоченном по правам человека, Уполномоченный в установленном законодательством порядке имеет право: запрашивать от должностных лиц и организаций (за исключением жалобы на действия и решения Президента, Парламента Республики Казахстан и его депутатов, Правительства Республики Казахстан, Конс-

¹⁵² О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (24.04.2017 г.). В разделе о судебной системе Концепции отмечено, что «в будущем также на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции» (там же).

¹⁵³ Подробнее см., напр.: Шакиров А. О. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: возможности совершенствования на основе применения зарубежного опыта // Право и государство. № 4, 2016. С. 13-18. См. также: Башимов М. С. Институт омбудсмена – институт защиты прав и свобод человека (мировой опыт). Астана, 2007. – 132 с.

¹⁵⁴ См.: Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека. Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947_ (07.03.2018 г.).

титущонного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан) необходимые для рассмотрения жалобы сведения; на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами государственных органов, иных организаций; по результатам рассмотрения жалоб граждан Казахстана, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также при получении иным путем информации о нарушениях их прав и свобод обращаться к палатам Парламента с предложением провести по этим вопросам парламентские слушания; принимать участие в работе международных организаций по правам человека, иных неправительственных правозащитных организаций; привлекать на договорной основе организации и специалистов к выполнению экспертиз и консультаций для подготовки заключений по подлежащим выяснению обстоятельствам, связанным с нарушением прав человека и гражданина; принимать меры по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина; по предъявлению служебного удостоверения входить и находиться на территории и в помещениях государственных органов и организаций, включая воинские части и соединения, посещать места лишения свободы и встречаться, беседовать с лицами, содержащимися в них; обращаться к уполномоченным государственным органам и их должностным лицам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина; публиковать в средствах массовой информации официальную информацию о результатах проведенных проверок.¹⁵⁵

11. Подпункт 6) статьи 57 изложить в следующей редакции:

«6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя тре-

¹⁵⁵ См.: там же.

тиями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;».

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 57:

Статья 57

Каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:

1) назначает на должности двух членов Конституционного Совета; назначает на пятилетний срок на должности двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

2) делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном пунктом 1 статьи 47 Конституции;

3) избирает половину членов совместных комиссий Палат;

4) прекращает полномочия депутатов Палат, а также по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан решает вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности;

5) проводит по вопросам своей компетенции Парламентские слушания;

6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;

7) формирует координационные и рабочие органы Палат;

8) принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком Палаты.

Данное изменение Конституции исключает ранее существовавшее положение о возможности отклонения Президентом страны обращения к нему большинства депутатов каждой из Палат Парламента, принятого без участия другой Палаты об освобождении члена Правительства от должности. В прежней редакции Конституции в случае отклонения Президентом обращения депутатов, депутаты каждой из Палат Парламента без участия другой Палаты (опять большинством голосов) имели право по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно ставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности того же члена Правительства. Лишь после этого второго обращения депутатов Президент должен был освободить обсуждаемого члена Правительства от его должности.

В настоящее время для освобождения от должности члена Правительства достаточно *однократного обращения* к Президенту депутатов каждой из Палат Парламента, но также при отдельном рассмотрении этого вопроса. Однако для повышения ответственности Парламента при решении этого вопроса требуется теперь *не простое большинство депутатов каждой из Палат, а голосование за это большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой Палаты*. В таком случае Президент освобождает от должности члена Правительства.

При рассмотрении и решении вопросов о выражении депутатами недоверия отдельным членам правительства особенно важное значение имеют процедурные вопросы – соблюдение конституционных норм, Конституционного закона о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов,¹⁵⁶ а также положений Регламентов Мажилиса¹⁵⁷ и Сената Парламента

¹⁵⁶ См.: О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_ (05.03.2018 г.).

¹⁵⁷ Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000003_ (05.03.2018 г.).

Республики Казахстан¹⁵⁸. Малейшее формальное нарушение может задержать или остановить этот процесс.

Новая норма повышает уровень прав и ответственность Палат Парламента, хотя и сохраняет достаточно сложную процедуру для освобождения члена Правительства от должности, тем самым обеспечивая, в целом, стабильную работу Правительства даже при принятии им непопулярных решений.

12. Пункт 2 статьи 61 изложить в следующей редакции:

«2. Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 61:

Статья 61

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе.

2. Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.

3. Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

¹⁵⁸ Регламент Сената Парламента Республики Казахстан. Постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000002_\(05.03.2018_r.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000002_(05.03.2018_r.)).

О международном опыте контроля парламентов за правительствами см., напр.: Нечкин А. В. Парламентский контроль за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств // Право и государство. № 4, 2016. С. 36-42.

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судоустройства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства Республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами.

4. Законопроект, рассмотренный и одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии.

5. Внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

5-1. Проект конституционного закона, рассмотренный и одобренный не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Сената проект становится конституционным законом и в течение десяти дней представляется Президенту Республики на подпись. Отклонение в целом проекта конституционного закона осуществляется Мажилисом или Сенатом большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Внесенные Сенатом не менее чем двумя третями голосов его депутатов изменения и дополнения в проект конституционного закона направляются в Мажилис. Если Мажилис не менее чем двумя третями голосов его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями, конституционный закон считается принятым.

Если Мажилис при голосовании по внесенным Сенатом изменениям и дополнениям не согласился с ними не менее чем двумя третями голосов депутатов, то разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

6. Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется.

7. В связи с непринятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-Министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее чем через сорок восемь часов с момента постановки вопроса о доверии. Если предложение о вотуме недоверия не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год.

Новая редакция пункта 2 ст. 61 значительно меняет отношения Президента и Парламента, сокращая права Главы государства и расширяя права Парламента, освобождая его от весьма жесткой опеки Президента Республики.

Ранее Президент также имел право определять приоритетность рассмотрения проектов законов. Но последствия этого были другие. Во-первых, Парламент должен был в месячный срок рассмотреть такой законопроект (теперь срок в два раза больше – два месяца). Во-вторых, если Парламент не уложился бы в установленный месячный срок, не выполнил бы требование Президента, Глава государства мог издать указ, имеющий силу закона, который действовал бы до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке. В настоящее время права издавать указы, имеющие силу закона, у Президента нет, поэтому данное положение о последствиях несоблюдения месячного срока для принятия приоритетного закона Парламентом исключено.

В то же время Президент Республики получил возможность при необходимости обращаться в Конституционный Совет о проверке конституционности действующих законов и иных

правовых актов, к которым относятся и акты Палат, и акты Парламента (в том числе о сроках рассмотрения законопроектов и т.п.). Учитывая, что два месяца являются конституционной нормой, ее несоблюдение и особенно неоднократное невыполнение может иметь определенные конституционные последствия. Поэтому, надо полагать, что Парламент не должен и не будет нарушать установленного правила, тем более что двухмесячный срок позволяет достаточно обстоятельно изучить необходимые законопроекты и затрагиваемые ими вопросы, согласовать возникшие разночтения между Палатами.

Раздел V Правительство

13. Пункт 2 статьи 64 изложить в следующей редакции:

«2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 64:

Статья 64

1. Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью.

2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом.

3. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом 6) статьи 57 Конституции.

4. Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

В прежней редакции пункта 2 ст. 64 Конституции Республики Казахстан содержалась норма, что Правительство как коллегиальный орган во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики Казахстан и только в случаях,

особо оговоренных в Конституции – перед Президентом и Парламентом.

Кстати, в Конституции Франции, некоторые положения которой были заимствованы при подготовке Конституции Казахстана 1995 года, Правительство ответственно перед Парламентом Франции в соответствии с процедурами, предусмотренными статьями 49 и 50 Конституции Франции.¹⁵⁹ При этом, в своем толковании данной нормы Конституционный Совет Франции признал, что Правительство ответственно перед Парламентом только в случаях, предусмотренных статьями 49 и 50 Конституции¹⁶⁰ (при обсуждении программы или общеполитической декларации Правительства).¹⁶¹

В настоящее время в пункте 2 ст. 64 Конституции Казахстана установлено, что Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом и Парламентом Республики Казахстан.

Парламент не может быть эффективным законодательным органом, если не осуществляет полномочий по контролю за исполнительной властью в различных формах и не контролирует исполнение законодательства и реализации правовой политики в законотворчестве и применении права. В системе разделения властей Парламент имеет возможность (при наличии соответствующих полномочий) осуществлять эту деятельность в многообразных формах – в процессе подготовки и принятия законов, ратификации международных правовых актов, формирования своей внутренней институциональной структуры, нацеленной на решение тех или иных задач (включая создание комитетов, комиссий), в ходе утверждения и проверки исполнения государственного бюджета; различных обсуждений и выражения недоверия членам Правительства, запросов, обращений, работы с избирателями, публикаций в СМИ и т.д. «Парламентский контроль как один из видов государственного контроля, – отмечает А. А. Караев, – имеет инициативный

¹⁵⁹ См.: Конституция Франции в комментариях Ги Каркассонна. Пер. с франц., под ред. В.Г. Марача и А.А. Матюхина. Алматы: АЮ–ВШП «Әдилеті», 2005. С. 98.

¹⁶⁰ См.: там же. С. 100.

¹⁶¹ См.: там же. С. 173-183.

характер, публично-представительную природу, эффективность которого определяется формой правления, партийным составом представительного органа, а также развитыми парламентскими традициями». ¹⁶²

Парламентский контроль может осуществляться по разным вопросам и Парламентом в целом, и Палатами, и комитетами, комиссиями, партийными фракциями, отдельными депутатами – с учетом их компетенции. Наиболее важными текущими формами контроля со стороны депутатов Парламента за работой Правительства являются: повседневная связь с избирателями, их периодический прием, «правительственный час» с приглашением конкретных членов Правительства, парламентские слушания по актуальным вопросам или законопроектам и т.д. Во многих странах Парламент имеет право проводить также парламентское расследование по громким коррупционным, экологическим и другим вопросам, имеющим общественный резонанс.

Для повышения роли Парламента и дальнейшего развития демократии необходимо постепенное укрепление контрольных полномочий Парламента и его депутатов. Конституционная реформа 2017 г. создает для этого некоторые предпосылки.

Кроме общей корректировки соотношения высших органов исполнительной и законодательной власти, новое положение не привязывает регулирование вопросов ответственности Правительства только к Конституции и позволяет регулировать в необходимых случаях вопросы ответственности Правительства и контроля за ним Парламента конституционными законами и законами. Это положение открывает более широкие

¹⁶² Караев А.А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. Алматы, 2010. С. 121. Автор констатирует недостаточную эффективность парламентского контроля в деятельности казахстанского Парламента, справедливо считая, что необходимы более высокие требования при отборе депутатов (что сейчас осуществляется политическими партиями), в том числе с учетом реального уровня образования и общей подготовки для профессиональной законотворческой работы в законодательном органе. В условиях определенной девальвации дипломов о высшем образовании и массового получения в сокращенные сроки дипломов о заочном втором высшем образовании (в том числе в период депутатской деятельности), это становится актуальным. См.: там же. С. 127-128.

возможности для формирования президентско-парламентской республики.

В данном случае говорится об ответственности Правительства в широком смысле, включающем моральную, юридическую (в том числе конституционно-правовую) и политическую ответственность. Юридическая ответственность наступает при нарушении соответствующих правовых норм и совершении правонарушения (проступка, преступления).

Следует отметить, что как право и политика тесно связаны между собой, особенно в сфере правового регулирования политики и деятельности государственных органов, так и юридическая ответственность, особенно такой ее вид, как конституционно-правовая, может быть тесно связана с политической ответственностью. На практике политическая ответственность может сочетать элементы нравственной и политической, нравственной, конституционно-правовой и политической.¹⁶³

По мнению Г. С. Сапаргалиева и Ж. Салимбаевой, «в демократическом правовом государстве объем ответственности должностных лиц находится в пропорциональной зависимости от возложенных на них полномочий. Чем больше полномочий, тем выше степень ответственности за свои действия, а в определенных случаях и за действия своих подчиненных».¹⁶⁴ При этом речь может не идти о правонарушении или моральной ответственности. Политическая ответственность может наступить за нерешение или неправильное решение вопросов компетенции государственных органов, должностных лиц, вопросов государственной политики, за неэффективное управление. «Нормативные правовые акты, которые регламентируют права и обязанности субъектов конституционных отношений, порой

¹⁶³ Теоретические вопросы соотношения и разграничения различных видов ответственности правительств см., напр.: Нечкин А. В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). М.: Норма, 2016. С. 60-65. О контрольной функции законодательного органа на основании опыта Верховного Совета Республики Казахстан 12-го созыва (провозгласившего независимость) см., напр.: Парламент и законодательная власть Казахстана: Монография. Отв. ред. А. А. Таранов. Рецензенты: Баймаханов М. Т., Сапаргалиев Г. С., Котов А. К. и др. Алматы: Жеті жарғы, 1995. С. 124-152.

¹⁶⁴ Сапаргалиев Г. С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. Алматы: Жеті жарғы, 2001. С. 25.

не могут содержать санкции, когда объектами воздействия являются вопросы политики, экономики или когда речь идет об определении главных направлений развития государства, обеспечения его стабильности. Поэтому в этой ситуации политическая ответственность выступает как сдерживающий фактор, препятствующий допущению возможных ошибок».¹⁶⁵

Ответственность высших политических государственных служащих, например, членов Правительства, перед Парламентом в научной литературе именуют парламентской ответственностью (один из видов конституционной ответственности, с участием депутатов Парламента). Она имеет разные формы: юридическая (при правонарушениях); политическая (как несоответствующая интересам государства и его политике деятельность); дисциплинарная (например, за дисциплинарные правонарушения депутатов).¹⁶⁶ В то же время политическая ответственность рассматривается как более широкое понятие, чем парламентская ответственность, так как политическая ответственность существует и за пределами конституционного права (в административном, международном и т.д.).¹⁶⁷

В Законе Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»¹⁶⁸ достаточно подробно регулируются вопросы о соблюдении государственными служащими служебной этики. В частности, в этом Законе имеется глава 8 (Служебная этика государственных служащих), включающая ст. 49 (Требования к государственным служащим по соблюдению служебной этики), ст. 50 (Дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу), ст. 51 (Конфликт интересов), ст. 52 (Антикоррупционное поведение государственных служащих).

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ См.: там же. С. 31.

¹⁶⁷ См.: там же.

¹⁶⁸ О государственной службе Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (05.03.2018 г.). См. также: Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 2-е, доп. Алматы: Изд. «Асыл Кітап», 2016. – 360 с.

В частности, в ст. 50 установлены 19 дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу. За коррупционные правонарушения может наступить не только дисциплинарная, но и уголовная ответственность.¹⁶⁹

В Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 отмечается, что усиление механизмов подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его Палатам служит «повышению ответственности и эффективности функционирования ветвей государственной власти». В частности, «с этой целью согласно пункту 13 статьи 1 Закона в пункте 2 статьи 64 Конституции устанавливается, что Правительство в своей деятельности ответственно как перед Президентом, так и Парламентом;».¹⁷⁰

14. В статье 66:

1) подпункт 1) изложить в следующей редакции:

«1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение;»;

2) подпункт 8) исключить;

3) дополнить подпунктом 9-1) следующего содержания:

«9-1) по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета;».

¹⁶⁹ См. подробный комментарий к главе 8 Закона РК «О государственной службе Республики Казахстан»: Дуйсенов Э. Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 2-е, доп. Алматы: «Асыл кітап», 2016. С. 261-287.

¹⁷⁰ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 66:

Статья 66

Правительство Республики Казахстан:

- 1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение;**
- 2) представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;**
- 3) вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;**
- 4) организует управление государственной собственностью;**
- 5) вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики;**
- 6) руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;**
- 7) отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики;**
- 8) исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).**
- 9) (подпункт исключен Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284)**
- 9-1) по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета;**
- 10) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.**

В подпункт 1) ст. 66 добавлено положение о том, что Правительство по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение. Прежде утверждение государственных программ относилось к компетенции Президента Казахстана. Однако их выполнение ложилось на Правительство. Поправка Конституции логично связывает разработку государственных программ Правительством с его ответственностью за исполнение этих программ.

При этом важно отметить, что в связи с проведенным перераспределением полномочий высших государственных органов, повышается ответственность Правительства за социально-экономическое развитие страны, а социальные проблемы должны быть в центре внимания Правительства.¹⁷¹ Повышение роли Правительства в социальной сфере закладывает правовые предпосылки для дальнейшего развития элементов социального государства в текущей работе исполнительной власти.

Исключен подпункт 8) ст. 66 Конституции о компетенции Правительства: «8) назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства». Эта норма утратила свой конституционный статус, порядок назначения может регулироваться на уровне конституционного закона или закона.

Статья 66 Конституции дополнена подпунктом 9-1), в котором устанавливается, что по согласованию с Президентом Республики Правительство утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета. Президент сохраняет здесь общий контроль, поскольку требуется согласование с ним этого вопроса и без учета его мнения система финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, не будет утверждаться. В то же время эта исполнительная функция более подходит Правительству. Кроме того, усиление полномочий Правительства по финансовому регулированию реально повышает его полномочия и ответственность за соразмерность, оптимальность и эффективность финансирования и оплаты труда в системе государственных органов.

¹⁷¹ Тем самым создаются условия для более решительного преодоления существовавшего в свое время (по крайней мере, в 1990-х гг.) отношения Правительства «к социальным вопросам как второстепенным, когда любые вопросы о выплатах малоимущим, нетрудоспособным воспринимались как тормоз в экономических реформах». Поддерживается тенденция перехода «к системному методу социальной защиты населения и регулирования». См.: Сафинов К.Б. Правительство Республики Казахстан на переходном периоде. Алматы: Юрист, 2002. С. 526.; См. также: Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 27 января 2012 г. // Официальный сайт Президента РК. – http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819 (07.03.2018 г.); Обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева к народу «Пять социальных инициатив Президента» . 5 марта 2018 // Официальный сайт Президента РК. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nazarbaeva-k-narodu-pyat-socialnyh-iniciativ-prezidenta (07.03.2018 г.).»

Возможно, по мере укрепления Парламента, потребуется также согласование системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета и с соответствующими комитетами Парламента, как высшего представительного органа, выступающего от имени народа и государства в пределах своих конституционных полномочий, представляющего народ Казахстана как единственный источник государственной власти.

В представленной Главой государства Стратегии «Казахстан–2050» отмечается: «Мы движемся по ясной **формуле: «Сначала – экономика, потом – политика»**. Каждый этап политических реформ увязывается с уровнем развития экономики. Поэтому мы последовательно идем по пути **политической либерализации**. Только так можно модернизировать страну и сделать ее конкурентоспособной.

Шаг за шагом наше общество приближается к самым высоким стандартам в области демократизации и прав человека».¹⁷²

В стране активно реализуется программа «электронного правительства», автоматизируются некоторые государственные функции. Граждане поэтапно получают доступ к более широкой информации о деятельности государственных органов. В ходе развития открытого¹⁷³ и подотчетного народу демократического государства постепенно (с учетом уровня развития экономики, политической и правовой культуры государственных служащих и населения) более открытыми и для граждан будут сведения о заработной плате, доплатах, премиях, бонусах, расходах государственного бюджета на транспорт, отдых, лечение и т.д. разных категорий государственных служащих. Возможно, потребуется и некоторое упорядочение этой системы. Однако на

¹⁷² Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (05.07.2017 г.).

¹⁷³ См., напр.: Жалаири О. Ш., Айтхожин К. К. Проблемы формирования сильного и открытого государства в условиях нарастающих вызовов глобальной реальности // Формирование сильного и успешного государства в новой глобальной реальности. Материалы научной конференции. Астана, 20 января 2016 г. («Актуальные проблемы государства и права». Вып. 4) / КАЗГЮУ. НИИ правовой политики и конституционного законодательства. Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг», 2016. С. 38-49.

этом пути еще предстоит значительная модернизация не только структурно-функциональных характеристик государственной службы, но и, что более сложно, – *общественного сознания, образования и воспитательной работы. В сознании политических и административных государственных служащих* больший удельный вес должны занимать нравственные и духовные, патриотические и общечеловеческие, экологические и демократические ценности, установки на профессиональное служение обществу и верховенству права, результативность защиты прав и свобод человека. Занятие и сохранение должности развивающимся профессионалом, достойное материальное положение государственных служащих и их семей должны быть скорее аксиоматическими характеристиками государственной службы в успешном и нравственно здоровом обществе, но не главной заботой чиновников и привлекательностью такой работы. *В сознании населения* должны быть воспитаны и повседневными делами государства закреплены – большая поддержка деятельности всей системы государственных органов, доверие к ним и уверенность, что каждый государственный служащий безусловно служит закрепленным в Конституции целям и приоритетам, реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

15. Подпункт 4) статьи 67 после слов «докладывает Президенту» дополнить словами «и Парламенту».

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 67:

Статья 67

Премьер-Министр Республики Казахстан:

- 1) организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу;**
- 2) (исключен от 21 мая 2007 г. № 254)**
- 3) подписывает постановления Правительства;**
- 4) докладывает Президенту и Парламенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;**
- 5) выполняет другие функции, связанные с организацией и руководством деятельностью Правительства.**

В подпункт 4) ст. 67 введена важная новая норма, закрепляющая, что Премьер-Министр Республики Казахстан докладывает не только Президенту, но и Парламенту, об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях.

Введение данной нормы повышает уровень информированности Парламента о делах Правительства, будет содействовать более компетентному рассмотрению Парламентом различных вопросов с учетом решаемых Правительством задач, стратегии и текущей политики, а также реальных возможностей страны. Вводимая новая процедура повышает ответственность Премьер-Министра за принимаемые Правительством решения, и в итоге будет содействовать более согласованной работе исполнительной и законодательной власти, а также усилению контроля Парламента за Правительством.

Отчет правительств в парламентах практикуется в ряде стран СНГ. Верховная Рада Украины раз в год рассматривает отчет Кабинета Министров о ходе и результатах выполнения одобренной ею Программы деятельности Правительства. В Кыргызской Республике Премьер-Министр ежегодно отчитывается в Жогорку Кенеш о работе Правительства за предыдущий год, а также – в рамках выполнения Правительством программы, утвержденной Парламентом. И в Туркменистане Кабинет Министров вносит на рассмотрение Меджлиса доклады о выполнении программы своей деятельности.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Подробнее см.: Нечкин А.В. Парламентский контроль за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств // Право и государство. 2016. № 4. С. 38. См. также: Он же. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). М.: Норма, 2016. – 176 с.

**16. Пункт 1 статьи 70 изложить в следующей редакции:
«1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.»**

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 70:

Статья 70

1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.

2. Правительство и любой его член вправе заявить Президенту Республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций.

3. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству.

4. Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки.

5. Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо соответствующего его члена. Принятие отставки Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

6. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей.

7. Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

В ранее действовавшей редакции пункта 1 ст. 70 Конституции было закреплено, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Тем самым подчеркивалась роль Главы государства как возглавляющего всю систему государственных органов, и прежде всего – исполнительную власть. В сильной президентской республике в условиях формирования независимого государства и выхода из кризиса после распада СССР, эта норма (как и ряд других) была естественной.

После того, как Президент страны объявил о поэтапном изменении президентской формы правления и постепенном движении к президентско-парламентской республике, стала наращаться компетенция Парламента и более ясно проявилась тенденция к разграничению полномочий высших государственных органов, представляющих разные ветви единой государственной власти.

В новой редакции пункта 1 ст. 70 Конституции записано, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики. Тем самым вводится важная норма, нацеленная на установление баланса властей в обновляющейся системе государственной власти.

Деятельность государственных органов осуществляется конкретными людьми, с их сознанием, представлениями, психологией. Для общей стратегической ориентации государственного органа, сознания и деятельности его должностных лиц важно, перед кем государственный служащий слагает полномочия, принимает присягу, кто его и по согласованию с кем назначает, кто освобождает от должности. Все эти знаковые моменты становятся определенными флажками, ориентирами в сознании и деятельности государственного служащего. Поэтому психологически, организационно и юридически важным моментом является то, перед кем, в связи с чем и когда слагает полномочие Правительство.

Это важно также для формирования политического и правового сознания не только государственных служащих, но и общественных деятелей, лидеров и актива политических партий, институтов гражданского общества, общества в целом.

Данное положение закладывает психологический блок в фундамент формирования правового и политического сознания движущегося в сторону демократизации общества и формирования республики с президентской формой правления, возможно, в ее президентско-парламентском варианте.

Конституционный Совет РК справедливо характеризовал данное нововведение как принципиальное, устанавливающее «сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента (изменение

в пункт 1 статьи 70 Конституции), что вполне логично, когда Правительство формируется при активном участии представленных в Мажилисе политических партий».¹⁷⁵

Раздел VI Конституционный Совет

17. Пункт 2 статьи 72 изложить в следующей редакции:

«2. Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 72:

Статья 72

1. Конституционный Совет по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра:

1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума;

2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики;

2-1) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления;

3) рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции;

4) дает официальное толкование норм Конституции;

5) дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции.

2. Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.

¹⁷⁵ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

В современных государствах одним из важнейших государственных органов, предназначенных для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина, для обеспечения режима конституционной законности, поддержания разделения и установленного баланса властей, самосдерживания и самоограничения правового государства, являются органы конституционного контроля. Н.С. Бондарь не без оснований полагает, что «возникновение института конституционного контроля, исторический процесс его утверждения – своего рода конституционная революция исторического масштаба, повлиявшая на судьбы и перспективы развития основных государственно-правовых систем современности».¹⁷⁶

Функция конституционного контроля у Верховного Суда США появилась в начале XIX в. после знаменитого дела Марбери против Мэдисона (1803 г.), когда Верховный Суд США, отказавшись от незначительных своих полномочий, взамен приобрел существенное право – в судебном порядке защищать Конституцию.¹⁷⁷

Первый Конституционный Суд был создан в Австрии в 1920 г., судьей в нем работал знаменитый теоретик права Ганс Кельзен, оказавший влияние на формирование мировой доктрины конституционного судопроизводства. В 1992–1995 гг. Конституционный Суд действовал в Республике Казахстан и внес определенный вклад в формирование конституционного

¹⁷⁶ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. Монография. 2-е изд., переработ. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 77.

¹⁷⁷ Ударцев С. Ф. Сильное государство: вопросы теории // Право и государство (Тема номера: Сильное государство). 2016, № 2 (71). – С. 13. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/1.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%D0%A4.%20%D1%81.%206-14.pdf> (10.10.2016 г.). См. также: Ударцев С. Ф. Конституционное развитие стран Европейского Союза и Центральной Азии (о семинаре в Хельсинки) // Право и государство (Астана). 2014. № 4 (65) (Тема номера: «Светское государство. Конституционный контроль»). С. 43. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/7.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%20%D0%A4.%2038-45.pdf> (28.09.2016 г.).

контроля.¹⁷⁸ По действующей Конституции 1995 года органом конституционного контроля является Конституционный Совет Республики Казахстан. За 21 год своей работы «с января 1996 года по январь 2017 года в Конституционный Совет поступило более 190 обращений: от Главы государства – 21 обращение, от председателей Палат Парламента и его депутатов – 77, Премьер-Министра – 27, судов – 67 обращений.

Всего Конституционным Советом принято более 140 нормативных постановлений, из них – 6 о дополнительном истолковании своих постановлений».¹⁷⁹

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. предусмотрено, что «одним из важных механизмов обеспечения режима конституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики является повышение эффективности деятельности Конституционного Совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства».¹⁸⁰

В условиях укрепления Правительства и Парламента, безусловно, требуется пропорциональное усиление органа конституционного контроля. Конституционная реформа 2017 г. ввела некоторые новые ориентиры в соотношении предварительного (проверка конституционности законопроектов) и последующего (проверка конституционности действующего законодательства) конституционного контроля.

Ранее Конституционный Совет РК в значительной мере занимался предварительным конституционным контролем по

¹⁷⁸ См., напр.: Баишев Ж. Н. Судебная защита Конституции / Под ред. Г. В. Мальцева. Алматы: «Жеті жарғы», 1994. – 192 с. Об истории конституционного контроля и проблемах его развития в Казахстане см. также: Караев А. А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учебное пособие. Алматы: КазГЮУ, 2002. – 248 с.; Бейбитов М. С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации. Алматы: Комплекс, 2005. – 292 с.

¹⁷⁹ См.: Статистика // Официальный Сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/statanalitinfor/statistika/> (05.03.2018 г.).

¹⁸⁰ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(24.04.2017 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(24.04.2017_g.)).

обращениям субъектов, уполномоченных обращаться в этот орган, а также толкованием отдельных норм Конституции. Проверка действующего законодательства могла осуществляться на основании ст. 78 Конституции по обращениям судов.

В ст. 78 Конституции Республики Казахстан записано: «Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным».

К сожалению, предусмотренный ст. 78 действующей Конституции механизм оперативного обновления действующего законодательства по обращениям судов в Конституционный Совет, пока не оправдал себя. В силу разных обстоятельств суды почти не обращаются в Конституционный Совет, хотя на практике юристы констатируют периодически встречающиеся сомнения в конституционности отдельных норм, затрагивающих права человека.

Возможно, это связано еще и с тем, что ст. 78, в которой говорится об обращении в Конституционный Совет *судов (где есть председатели, отвечающие за работу суда в целом, в том числе за обращение суда в Конституционный Совет Республики Казахстан)*, не вполне согласуется при буквальном толковании с пунктом 1 ст. 77 Конституции Республики. В пункте 1 ст. 77 Основного закона записано, что «судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону».

В пункте 3 ст. 1 (Судебная власть) Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей» от 25 декабря 2000 г. № 132 также закреплено: «Судьи при отправлении правосудия независимы и подчиняются только Конституции и закону. Не допускается принятие законов или иных нормативных правовых актов, умаляющих статус и независимость судей».

Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны...».¹⁸¹

С учетом конституционной нормы пункта 1 ст. 77 Конституции, если у судьи возникают сомнения в конституционности норм законов и иных нормативных правовых актов, ущемляющих права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, то *независимый судья* (а не суд), по логике Конституции, должен иметь право обращаться в Конституционный Совет. Речь в данном случае идет о деле, по которому ведется производство, и оно приостанавливается. По вопросам рассмотрения дела судья независим. По смыслу систематического толкования норм Конституции можно полагать, что в ст. 78 Конституции под судом понимается любой судья, рассматривающий дело в суде, *поскольку он независим и подчиняется только Конституции и закону*. Но для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, учитывая существующие традиции толкования и определенное тяготение практиков к буквальному (догматическому), а не содержательному смыслу норм, считаем, что было бы целесообразно заменить в ст. 78 слово «суд» на слово «судья». В таком случае были бы лучше гармонизированы буквальный и системный содержательный смысл норм статей 78 и 77 (пункта 1 ст. 77) Конституции и главное – активизирован механизм защиты прав и свобод человека и гражданина от возможных их нарушений в результате несовершенства текста, двойного смысла и отставаний от потребностей жизни норм законодательства.

Конституционная реформа 2017 г. впервые за более чем 20-летнюю историю действующей Конституции 1995 г. наделила Президента Республики правом обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции.

Это важное изменение Конституции может иметь значительный позитивный потенциал для корректировки действующего

¹⁸¹ О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_\(01.06.2017_g.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_(01.06.2017_g.)).

законодательства помимо сохраняющегося механизма, предусмотренного в ст. 78 Конституции.

Теперь и Президент, и суды (подпункт 10-1) статьи 44 и ст. 78 Конституции Республики Казахстан) вправе обращаться в Конституционный Совет по вопросам проверки конституционности действующего законодательства (законов и иных нормативных правовых актов). Речь идет о нормативных правовых актах, распространяющихся на всех или на круг лиц определенной категории (граждан, государственных служащих, студентов и т.д.), на неопределенное количество отношений на конкретной территории (всего государства, области, района и т.д.) во время действия такого акта. А Президент Республики Казахстан теперь вправе обратиться в Конституционный Совет Республики еще и по вопросам проверки конституционности не только действующих нормативных правовых актов, но и иных правовых актов, в том числе не являющихся нормативными, имеющих индивидуальный характер, рассчитанных на конкретный (индивидуально определенный) круг лиц и конкретные случаи применения.

Возможность проверки широкого круга действующих правовых актов расширяет компетенцию Конституционного Совета, создает новые возможности для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Решения Конституционного Совета имеют важное значение в системе нормативных правовых актов государства и защиты конституционной законности. В настоящее время Конституционный Совет вправе признать неконституционным любой правовой акт (нормативный и индивидуальный) полностью или частично, если он не соответствует конституционным нормам. По своей юридической силе его толкования Конституции приравниваются к толкуемым конституционным нормам. Конституционный Совет играет важную роль в правотворчестве и эта роль после конституционной реформы 2017 г. может стать более заметной в деле совершенствования законодательства.¹⁸²

¹⁸² О правотворческой роли Конституционного Совета РК и его правовых позиций см.: Ударцев С. Ф. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права // [Гл. 3, 3.2 в книге:] Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И. И. Рогова, В. А. Малиновского. Алматы: Раритет, 2015. – 384 с. С. 135-161.

Тем не менее, в настоящее время обращаться в Конституционный Совет Республики Казахстан по вопросам проверки конституционности *действующих нормативных правовых актов* не могут ни граждане, ни отдельные депутаты или их группы, или Председатели Палат Парламента. В то же время при принятии законов далеко не всегда может быть единство мнений, так же как и по отдельным нормам действующего законодательства. Однако парламентарии имеют право законодательной инициативы и могут, путем внесения в законы изменений и дополнений, исправить неконституционные нормы в действующем законодательстве или несовершенные их формулировки, имеющие или обнаруживающие не сразу заметный иной смысл, чем тот, который хотел вложить в закон законодатель.

Тем не менее, возможно, в будущем, по мере развития демократизации, было бы правильно несколько расширить круг субъектов, имеющих право обращаться по проверке действующего законодательства. Это укрепило бы полномочия органа конституционного контроля и механизм более оперативного и точечного совершенствования действующего законодательства. В частности, было бы целесообразно, по опыту ряда зарубежных стран, например, включить в субъекты обращения в Конституционный Совет и Уполномоченного по правам человека.

В связи с развитием международных судебных органов по защите прав человека назревает также потребность создания того или иного механизма обращения в Конституционный Совет граждан. Например, разрешение гражданам Казахстана обращаться в Конституционный Совет Республики по проверке конституционности положений нормативных правовых актов, ущемляющих права и свободы данных граждан, после прохождения этими гражданами всех национальных судебных инстанций, до обращения их в международные суды или в иные международные органы защиты прав и свобод человека.

Все это поможет, наряду с уже внесенными изменениями и дополнениями в Конституцию Республики Казахстан, формированию сбалансированного единства системы государственных органов с более равномерным распределением ответственности за работу государства между Президентом, Правительством и его членами, Парламентом, судебными органами и Конституционным Советом.

18. Пункт 4 статьи 73 исключить.

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 73:

Статья 73

1. В случае обращения в Конституционный Совет по вопросам, указанным в подпункте 1) пункта 1 статьи 72 Конституции, вступление в должность Президента, регистрация избранных депутатов Парламента либо подведение итогов республиканского референдума приостанавливаются.

2. В случае обращения в Конституционный Совет по вопросам, указанным в подпунктах 2) и 3) пункта 1 статьи 72 Конституции, течение сроков подписания либо ратификации соответствующих актов приостанавливается.

3. Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

4. Исключен Законом РК от 10.03.2017 № 51-VI (вводится в действие со дня его первого официального опубликования).

В соответствии с этим пунктом Закона исключен пункт 4 ст. 73, в котором ранее предусматривалось «право Президента Республики вносить возражения на решение Конституционного Совета».¹⁸³

¹⁸³ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.). «По инициативе Главы государства исключен пункт 4 статьи 73 Конституции, который предусматривал право Президента республики вносить возражения на решение Конституционного Совета и регулировал порядок и последствия их рассмотрения, – пишет И. И. Рогов. – Принятое решение, направленное на усиление Конституционного Совета, мы воспринимаем как проявление высокой степени доверия Президента республики к Конституционному Совету, коллектив которого глубоко осознает, что оно повышает ответственность и ужесточает требования к деятельности органа конституционного контроля. Как отмечают многие зарубежные эксперты, благодаря этим конституционным поправкам Конституционный Совет Казахстана теперь по своей компетенции становится равным конституционным судам ряда европейских стран». Рогов И. И. Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны // Казахстанская правда. 17 марта 2017 г. – Официальный сайт газеты: <http://www.kazpravda.kz/articles/view/konstitutsionnaya-reforma---osnova-dalneishego-postupatel'nogo-razvitiya-strani2/> (02.06.2017 г.).

Кстати, ранее случалось, что благодаря вмешательству Президента Республики Конституционный Совет изменял свое решение, как это было, например, по вопросу об участии в голосовании граждан некоторых регионов Мангистауской области в период выборов Президента в 2011 г.¹⁸⁴

Нововведение 2017 года повышает ответственность Конституционного Совета за его решения, имеющие теперь окончательный характер и вступающие в силу со дня их принятия. Кстати, в период существования Конституционного Суда Республики Казахстан, на первом этапе работы этого судебного органа также не существовало института возражений Президента Республики.

Отказ от возможности внесения возражений Президента в большей мере, чем наличие этого института, соответствует пункту 3 ст. 74, в котором устанавливается, что решения Конституционного Совета вступают в силу со дня принятия, являются общеобязательными на всей территории страны, окончательными и не подлежат обжалованию. При наличии данного института норма пункта 3 ст. 74 имела в определенном смысле условное и отлагательное значение на срок возможного внесения возражения Президентом и на срок рассмотрения этого возражения органом конституционного контроля. Окончателность решений Конституционного Совета относилась в таком случае скорее к последнему решению Конституционного Совета, если ему приходилось подтверждать свое решение и тем более, – пересматривать его под влиянием обращения Президента Республики.

Тем не менее, решения Конституционного Совета Республики Казахстан и в настоящее время могут быть изменены им са-

¹⁸⁴ См., напр.: Исидор Борчашвили: Конституционный Совет мог преодолеть возражение Президента // ZAKON.KZ. – <http://www.zakon.kz/4467325-isidor-borchashvili-konstitucionnyjj.html> (02.06.2017 г.). Внесение Президентом возражений в Конституционный Совет было достаточно редким явлением. Как отмечает И. Ш. Борчашвили, за период с 1996 по 2012 год «Конституционным Советом по разным вопросам принято около 150 постановлений. Президент же внес всего три возражения, хотя вправе был вносить свое возражение на любое решение Конституционного Совета, и это является показателем высокого уровня профессионализма Конституционного Совета» (там же).

мым в результате пересмотра своих прежних решений, в частности, в связи с поправками в Конституцию.

Например, Нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 17 апреля 2017 г. № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан» после изменения Конституции были отменены в целом шесть решений Конституционного Совета разных лет, в 21-ом его постановлениях отменены отдельные абзацы, пункты как в мотивировочной, так и в постановляющей частях, а также внесены некоторые другие изменения.¹⁸⁵ При этом в пункте 3 данного Нормативного постановления от 17 апреля 2017 г. указано, что «в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» определить, что настоящее нормативное постановление не имеет обратной силы». Все отмененные постановления, отдельные отмененные абзацы, пункты и другие изменения действовали до вступления в силу данного отменяющего их Нормативного постановления (вступившего в силу, как отмечено в пункте 4, «со дня его принятия»).¹⁸⁶

В ст. 36 (Пересмотр решения Конституционного Совета) Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 г. № 2737,¹⁸⁷ установлено, что «решение Конституционного Совета может быть пересмотрено им по инициативе Президента Республики Казахстан или по собственной инициативе в случаях, если:

1) изменилась норма Конституции, на основании которой было принято решение;

¹⁸⁵ См.: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан» // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан / Дополнительные постановления и иные решения. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=21&rid=1185> (06.06.2017 г.).

¹⁸⁶ См.: там же.

¹⁸⁷ О Конституционном Совете Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737// Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002737_\(06.03.2018 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002737_(06.03.2018 г.)).

2) открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства».

В новой (2017 г.) редакции пункта 2 ст. 36 указанного Конституционного закона записано, что «в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства решение Конституционного Совета подлежит пересмотру по инициативе Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы». В статье 36 также регулируются некоторые процедурные вопросы изменения решений Конституционным Советом.

Учитывая нормативный характер постановлений Конституционного Совета, Президент Республики вправе, если сочтет необходимым, например, также с учетом изменившихся норм Конституции, обратиться в Конституционный Совет с предложением о проверке и пересмотре некоторых прежних его решений. Причем данное его право не связано с прежде существовавшим правом принесения возражения на решение Конституционного Совета Республики. Практика покажет, возникнет ли необходимость в использовании этого права Президентом Республики Казахстан.

19. Пункт 2 статьи 74 изложить в следующей редакции:

«2. Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 74:

Статья 74

1. Законы и международные договоры, признанные несоответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие.

2. Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.

3. Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Эта норма расширяет права Конституционного Совета. Речь идет не только о проверке конституционности норм законов или нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, записанных в Конституции, как в ст. 78 Конституции, где говорится о возможности обращения судов в Конституционный Совет Республики Казахстан. Как уже отмечалось выше, Конституционный Совет по обращению Президента Республики наделен правом рассмотрения вопросов о конституционности действующих законов и иных правовых актов.

Кстати, в случае отмены данных актов, признания их недействующими и прекращения их применения до рассмотрения вопроса Конституционным Советом, такое рассмотрение, как правило, теряет смысл. Это связано с тем, что решения Конституционного Совета не имеют обратной силы, не могут отменять с более ранней даты уже недействующие акты, а отменяемые акты прекращают действие и не подлежат применению со дня принятия решения Конституционным Советом. Тем не менее, при рассмотрении дел органом конституционного контроля в некоторых случаях могут возникнуть и определенные коллизии правового характера, связанные с восстановлением ранее нарушенных прав неконституционными нормами или со статусом и результатами деятельности институтов, сформированных с нарушением конституционных норм.

Согласно подпункту 19) ст. 1 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК, «правовой акт – письменный официальный документ установленной формы, содержащий нормы права или индивидуальные властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченными органами».¹⁸⁸ В настоящее время по обращению Главы государства Конституционный Совет Республики может рассматривать дела о конституционности всех правовых актов – и нормативных, и индивидуальных.

¹⁸⁸ О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (06.03.2018 г.).

В подпункте 3) ст. 1 Конституционного закона «правовой акт индивидуального применения» определяется как «письменный официальный документ установленной формы, распространяющийся на индивидуально определенный круг лиц (физических и (или) юридических лиц), который реализует установленные законодательством Республики Казахстан их права и обязанности и не содержит норм права».¹⁸⁹

В ст. 7 (Основные и производные виды нормативных правовых актов) Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК записано, что нормативные правовые акты подразделяются на основные и производные. К основным видам нормативных правовых актов в данной статье отнесены:

«1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан;

2) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан»;

3) нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;

4) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

5) нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

6) нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

7) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

¹⁸⁹ Там же.

8) нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

9) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий».¹⁹⁰

Таким образом, как уже отмечалось в комментарии к пункту 2 ст. 73, теоретически Президент Республики Казахстан, хотя и в настоящее время он лишен права приносить возражения на решения Конституционного Совета, обладая правом обращения в этот орган о проверке всех нормативных правовых актов, может ставить вопрос и о проверке ранее принятого нормативного постановления Конституционного Совета или отдельных его положений. В определенных ситуациях можно допустить возникновение и такого дела. Однако, квалификация и опыт Конституционного Совета, очевидно, позволит ему самому оперативно устранять возможные несоответствия в его решениях изменяющейся Конституции.

К производным видам нормативных правовых актов согласно ст. 7 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» относятся: положение; технический регламент; стандарт государственной услуги; регламент государственной услуги; правила; инструкция.¹⁹¹

Учитывая, что формы нормативных правовых актов развиваются вместе со всей правовой системой, тем более в условиях глобализации отмечается взаимодействие и взаимовлияние разных семей права, в законодательных актах могут предусматриваться и иные формы нормативных правовых актов производного вида.

Все эти нормативные правовые акты могут проверяться Конституционным Советом Республики Казахстан на конституционность при наличии соответствующего обращения уполномоченного субъекта.

¹⁹⁰ Там же.

¹⁹¹ См.: там же.

В ст. 55 (Виды ненормативных правовых актов) Закона Республики Казахстан «О правовых актах» выделены три разновидности ненормативных правовых актов. К ним отнесены: «1) акты официального разъяснения нормативных правовых актов; 2) правовые акты индивидуального применения; 3) правовые акты в области системы государственного планирования».¹⁹²

Данные ненормативные правовые акты также могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Совете Республики Казахстан в случае обращения Президента Республики о проверке их конституционности.

В случае принятия Конституционным Советом постановления о неконституционности любого нормативного или индивидуального правового акта, полностью или частично, то есть отдельных его норм, такой акт или его соответствующая часть отменяются и не подлежат применению. Это требование распространяется на всю территорию страны (включая посольства и представительства Казахстана за рубежом, корабли под флагом Республики Казахстан и т.п.) со дня принятия указанного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан.

Конституционный Совет играет важную роль в развитии законодательства, его правовые позиции имеют значение в правотворчестве и как ориентир при принятии законодательства и его изменения, и непосредственно для правоприменительной практики.¹⁹³ В условиях перераспределения полномочий, укрепления Правительства и Парламента Республики, постепенного развития демократизации, роль органа конституционного контроля объективно будет возрастать.

¹⁹² См.: там же.

¹⁹³ О значении правовых позиций Конституционного Совета Республики Казахстан в правотворчестве см., напр.: Ударцев С. Ф. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права // Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И. И. Рогова, В. А. Малиновского. Алматы: Раритет, 2015. С. 135-161.

Раздел VII Суды и правосудие

20. Пункт 3 статьи 79 изложить в следующей редакции:

«3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 79:

Статья 79

1. Суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом.

2. Судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, основанного на заключении Высшего Судебного Совета Республики, либо в случае, установленном подпунктом 3) статьи 55 Конституции, – без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.

4. Должность судьи несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года обращалось внимание на необходимость повышения требований к судьям, на совершенствование порядка отбора судейских кадров: «Необходимы меры по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судейских кадров, актуальными являются вопросы ужесточения квалификационных требований к кандидатам в судьи, поскольку профессионализм и высокие моральные качества судей являются основой формирования качественного судейского корпуса.

Необходимы также строгий контроль со стороны самого судебного сообщества за соблюдением судьями требований кодекса судейской этики, адекватное и незамедлительное реагирование на все допускаемые нарушения».¹⁹⁴

За это время введено, в частности, полиграфологическое исследование кандидатов в судьи.¹⁹⁵

В ходе конституционной реформы 2017 г. уточнены конституционные основы судебной системы.¹⁹⁶

В прежней редакции пункта 3 ст. 79 Конституции конкретно перечислялись требования к судьям судов Казахстана. Они могли быть гражданами Республики Казахстан, достигшими 25 лет, должны были иметь высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее двух лет и сдать квалификационный экзамен. Кроме того, имелась и оговорка, что законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Республики. Учитывая последнее, а именно, что в Конституции не было исчерпывающего перечня требований к судьям, новая редакция пункта 3 ст. 79 сразу делает отсылку, но не к закону, а к конституционному закону. В настоящее время это, прежде всего, Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132.¹⁹⁷

¹⁹⁴ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(24.04.2017 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(24.04.2017_g.)).

¹⁹⁵ На необходимость подготовки к введению полиграфологического обследования некоторых категорий государственных служащих и о повышении требований к судьям обращалось внимание в юридической литературе в период принятия данной Концепции. См., напр.: Ударцев С. Ф. Правовая политика: новые приоритеты развития и преемственность // Юридическая газета. Республиканская ежедневная газета. Среда, 9 сентября 2009 г., № 136 (1733). С. 2-3; Сергей Ударцев: Формировать антикоррупционное сознание необходимо с детства. Интервью у С. Ф. Ударцева взяла Яна Новосельская. Фото Владимира Бахуревича // Юридическая газета. Республиканская ежедневная газета. 1 мая 2009 г. № 65 (1662). С. 2.

¹⁹⁶ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – [http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175\(12.04.2017 г.\)](http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175(12.04.2017_g.)).

¹⁹⁷ О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_\(06.03.2018 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_(06.03.2018_g.)).

В литературе справедливо отмечается, что этические требования к судьям, учитывая специфику их работы и ответственность перед обществом и гражданами, должны быть высокими и более повышенными по сравнению с государственными служащими, что они относятся к ключевым критериям для оценки уровня развития цивилизации в целом. М. И. Клеандров даже заметил, что «в конце концов, в ходе предстоящих контактов с Иным Разумом оценка земной цивилизации, что не исключено, будет даваться исходя в том числе из оценки состояния справедливости в обществе землян, а значит, из уровня этических требований к земным судьям, восстанавливающим эту справедливость, и степени реального соответствия судей данным требованиям. А последнее целиком определяется уровнем этичности во всем спектре жизнедеятельности каждого отдельного судьи, включая степень разработанности механизма его этической ответственности».¹⁹⁸

В соответствии с пунктом 1 ст. 24 (Несменяемость судьи) Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132 (с последующими изменениями и дополнениями), «судьи избираются или назначаются на должность в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Конституционным законом, Законом Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» и наделяются полномочиями на постоянной основе».¹⁹⁹

В пункте 1 ст. 29 (Требования, предъявляемые к кандидатам в судьи) того же Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» установлено, например, что судьей районного суда может быть назначен гражданин Республики Казахстан:

«1) достигший возраста тридцати лет;

¹⁹⁸ См.: Клеандров М. И. Механизм этической ответственности судьи: проблемы формирования: монография. М.: Норма, 2017. С. 7.

¹⁹⁹ О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_\(06.03.2018_r.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_(06.03.2018_r.)).

2) имеющий высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, безупречную репутацию и, как правило, не менее пяти лет стажа работы в качестве секретаря судебного заседания, консультанта (помощника) суда, прокурора, адвоката либо не менее десяти лет стажа работы по юридической профессии;

3) сдавший квалификационный экзамен (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, освобождается от сдачи экзамена в течение четырех лет со дня окончания обучения);

4) прошедший медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи;

5) успешно прошедший оплачиваемую годичную стажировку в суде с отрывом от основного места работы и получивший положительное заключение пленарного заседания суда (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, освобождается от прохождения стажировки в течение четырех лет со дня окончания обучения);

6) прошедший полиграфологическое исследование».²⁰⁰

Как видно, к судьям в Конституционном законе предъявляется значительно больше требований, чем было указано в первом предложении пункта 3 ст. 79 прежней редакции этого пункта в Конституции.

Дополнительные требования могут быть установлены для судей Суда Международного финансового центра «Астана», который создан в Астане с участием иностранных судей.

21. Статью 81 изложить в следующей редакции:

«Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности

²⁰⁰ Там же.

судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 81:

Статья 81

Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

В прежней редакции ст. 81 Конституции было записано: «Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики». Как видно, первая половина текста в прежней и новой редакции совпадают, однако затем имеются существенные изменения. Исключено упоминание о надзорной деятельности Верховного Суда, о его надзоре за местными и другими судами. Положения о надзорной деятельности заменено словами «в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела».

Теоретически не исключены элементы надзорного рассмотрения судебных дел (отдельных дел), если это будет установлено законами, но в целом, по смыслу произведенных изменений, этот вид деятельности из компетенции Верховного Суда как отдельный и один из главных, исключается. От этого нововведения выигрывает судебная система в целом. Степень независимости и окончательности решений судов в связи с отказом от надзорной деятельности Верховного Суда значительно повышается. Важно, чтобы это содействовало справедливому рассмотрению дел и чтобы от этого выиграли также граждане.

При этом Верховный Суд является высшим судебным органом по делам, подсудным местным и другим судам, но не Суду

Международного финансового центра «Астана»,²⁰¹ где действует особый правовой режим с использованием права Англии и Уэльса (в том числе прецедентного), наряду с правом Республики. Решения апелляционной инстанции этого международного по составу Суда, который не входит в судебную систему Казахстана во главе с Верховным Судом, будут окончательными, не подлежащими обжалованию, обязательными для всех. Апелляционная инстанция Суда Центра в Международном финансовом центре «Астана» является высшим судом для всех дел, отнесенных к его компетенции (уголовные дела он не рассматривает).

22. Пункт 1 статьи 83 изложить в следующей редакции:

«1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 83:

Статья 83

1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

2. Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

3. Генеральный Прокурор Республики в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Срок полномочий Генерального Прокурора пять лет.

²⁰¹ О нем см.: О Международном финансовом центре «Астана». Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. № 438-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000438> (06.03.2018 г.). См. также комментарий к пункту 3-1 ст. 2 Конституции в настоящей книге.

В ранее действовавшей редакции пункта 1 ст. 83 Конституции, посвященной прокуратуре, закреплялось: «Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование».

В новой редакции сохранено положение о том, что прокуратура от имени государства осуществляет в Казахстане в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности. В Республике уполномоченные государственные органы в определенной сфере их компетенции осуществляют разные виды надзора – административный, пожарный, санитарно-эпидемиологический, энергетический, за финансовым рынком и финансовыми организациями, за безопасным ведением работ, страховой, ветеринарный и др.

Прокуратура вправе осуществлять универсальный высший надзор во всех сферах правового регулирования, а также надзирать за соблюдением законности в процессе ведомственного контроля.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. одним из важных направлений совершенствования правоохранительных органов выделена «необходимость повышения эффективности надзорной деятельности прокуратуры как основной ее функции».²⁰²

В этой же Концепции выделены перспективные направления совершенствования государственного контроля и надзора.

²⁰² О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (24.04.2017 г.).

Они связаны с:

«оптимизацией системы контрольно-надзорных органов; упорядочением и сокращением объема контрольно-надзорных полномочий не только в отношении предпринимателей, но и других субъектов права;

повышением уровня правового регулирования административно-надзорной деятельности».²⁰³

В соответствии с пунктом 1 ст. 5 (Деятельность органов прокуратуры по осуществлению высшего надзора) Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709, «высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов осуществляется путем проведения проверок и (или) анализа состояния законности».²⁰⁴

Согласно пункту 2 той же ст. 5 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», «проверка применения законодательства проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки в связи с: 1) поручением Президента Республики Казахстан; 2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства; 3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства; 3-1) полугодовым сводным графиком проведения проверок регулирующих государственных органов и местных исполнительных органов; 4) поручением или запросом вышестоящего прокурора».²⁰⁵

В ходе осуществления прокурорского надзора могут издаваться акты: протест, постановление, предписание, заявление, санкция, указание, представление, обращение, предостережение, разъяснение закона (подпункт 1) пункта 1 ст. 18 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре».²⁰⁶

Действия и акты прокурора могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами вышестоящему прокурору или в суд. При этом обжалование требований и актов прокурора не приостанавливает их исполнение.

²⁰³ Там же.

²⁰⁴ О Прокуратуре. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_\(06.03.2018 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_(06.03.2018 г.)).

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ См.: там же.

Важной функцией прокуратуры остается представительство интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования от имени государства.

Представляя интересы государства в суде, прокурор осуществляет свои полномочия в соответствии с Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре», а также уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и иным законодательством Республики. При несогласии с решением, приговором и иным постановлением суда (судьи) по делу по мотиву его несоответствия закону или необоснованности данного решения прокурор вправе подать протест в вышестоящий суд с требованием пересмотра дела или отмены, изменения правового акта.

Прокуратура имеет достаточно широкие полномочия по осуществлению уголовного преследования, предусмотренного пунктом 1 ст. 83 Конституции. Согласно ст. 46 (Полномочия по уголовному преследованию) Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», при уголовном преследовании прокурор: 1) вправе начать досудебное расследование, передать его для расследования органу дознания или следствия либо принять его в свое производство; 2) руководит следственной, следственно-оперативной группой, принимает к производству уголовное дело и производит досудебное расследование; 3) участвует в производстве следственных действий; 4) в предусмотренных законом случаях санкционирует действия и решения лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, досудебное расследование либо отказывает в даче санкции; 5) вносит представление для получения согласия на лишение неприкосновенности и привлечение к уголовной ответственности лиц, обладающих иммунитетом и привилегиями от уголовного преследования; 6) иницирует и заключает процессуальное соглашение, принимает меры к организации раскрытия и расследования преступлений, являющихся предметом заключенного процессуального соглашения; 7) прекращает уголовное дело либо уголовное преследование по основаниям, предусмотренным законом; 8) направляет уголовное дело в суд; 9) выполняет иные установленные законом полномочия.²⁰⁷

²⁰⁷ См: там же.

Раздел VIII

Местное государственное управление и самоуправление

23. Пункт 5 статьи 86 изложить в следующей редакции:

«5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 86:

Статья 86

1. Местные представительные органы – маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление.

2. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

3. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата.

4. К ведению маслихатов относится:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;

5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.

6. Компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом.

В новой редакции пункта 5 ст. 86 Конституции содержится новая норма о том, что при досрочном прекращении полномочий маслихата Президентом Республики теперь необходимо проведение консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента. Прежняя редакция данного пункта допускала досрочное прекращение полномочий маслихата Президентом без проведения каких-либо обязательных консультаций. Различные консультации могли проводиться, но могли и не проводиться, такой обязательной конституционной процедуры не было.

Сохранена также норма о возможности досрочного прекращения маслихата в случае принятия им решения о самороспуске.

С одной стороны, измененная норма повышает роль Правительства и председателей Палат Парламента в решении местных дел и разрешении возможных конфликтных ситуаций, связанных с деятельностью маслихатов, их отношениями с местной исполнительной властью, доверием к ним населения. С другой стороны, дает возможность местным представительным органам быть услышанными более широким кругом должностных лиц (особенно председателями Палат Парламента), которые могут оценить ситуацию и при необходимости помочь местным органам советом и иными ресурсами. Это также содействует определенному укреплению местных представительных органов, ставит под более широкий и разноплановый контроль Правительства и председателей Палат Парламента местную исполнительную власть, например, в случае конфликтов акимов и маслихатов на местах.

Взаимодействие Палат Парламента Республики Казахстан и местных представительных органов может иметь различные формы и быть весьма полезным в последующем при дальнейшем развитии местного самоуправления и демократизации, по мере формирования необходимых для этого условий и принятия соответствующего законодательства.²⁰⁸

²⁰⁸ О некоторых проблемах взаимодействия местных представительных органов с высшими и центральными государственными органами см., напр.: Жанузакова Л. Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. Алматы, 2003. С. 226-239.

24. В пункте 4 статьи 87 предложение второе изложить в следующей редакции:

«Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 87:

Статья 87

1. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

2. К ведению местных исполнительных органов относится:

1) разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;

2) управление коммунальной собственностью;

3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов;

4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики.

3. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики.

4. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

5. По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики.

6. Компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности устанавливаются законом.

Изменение, внесенное во второе предложение пункта 4 ст. 87, свидетельствует о постепенной передаче от Президента Парламенту полномочий по определению порядка назначения или избрания всех акимов иных административно-территориальных единиц – кроме акимов областей и города республиканского подчинения (Алматы) и столицы. Указанные акимы назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы.

Если раньше вопросы определения порядка назначения или избрания всех акимов иных административно-территориальных единиц (кроме акимов областей, города республиканского подчинения и столицы) решались актом Президента, то теперь будут регулироваться законом, принимаемым Парламентом.

Как известно, Президент подписывает закон, принятый Парламентом, но вправе его и не подписать и в течение месяца вернуть в Парламент закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования. По общему правилу невозвращенный в течение месяца закон считается подписанным (если сессия Парламента не прерывалась). В ст. 20 Конституционного Закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»²⁰⁹ подробно регулируется порядок рассмотрения Парламентом возражений Президента Республики.

В целом, внесенное в Конституцию изменение укрепляет полномочия Парламента по вопросу о регулировании порядка назначения или избрания руководителей местной исполнительной власти.

В то же время Президент Республики сохраняет контроль за деятельностью акимов, даже если он их не назначал, и вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей. Тем самым сохраняются и вертикальные, и горизонтальные системные связи и взаимоотношения в системе исполнительных государственных органов.

²⁰⁹ О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_\(05.03.2018_r.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_(05.03.2018_r.)).

В целом, развитие местных государственных органов и органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с намеченной в Стратегии «Казахстан–2050» поэтапной децентрализации управления. Говоря об этом, Президент Казахстана подчеркнул, что «суть идеи децентрализации заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений от центра к региональным органам власти».²¹⁰ В то же время он отметил, что децентрализацию не следует понимать исключительно как возможность умножения новых местных государственных органов, куда будут переданы полномочия от вышестоящих государственных органов. «Децентрализация – это прежде всего качественное изменение системы государственного управления, изменение системы решения проблем на местном уровне.

В то же время децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти, снижению исполнительской дисциплины и порядка. Этого допустить нельзя. Акимы на местах, Правительство должны это держать на особом контроле».²¹¹

Формирование сильного, эффективного, профессионального, правового, социального и демократического государства предполагает оптимальное обретение этих качеств всеми звеньями, подсистемами и уровнями государственных органов.

Раздел IX

Заключительные и переходные положения

25. В статье 91:

1) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы

²¹⁰ Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (05.07.2017 г.).

²¹¹ Там же.

деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными.»;

2) дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи.»

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 91:

Статья 91

1. Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента Республики, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства. Проект изменений и дополнений в Конституцию не выносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае в порядке, установленном Конституцией. Если Президент Республики отклоняет предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае Президент Республики подписывает этот закон или выносит его на республиканский референдум, который считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики, имеющих право участвовать в республиканском референдуме. Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы.

2. Установленные Конституцией независимость 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. Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи.

В новой редакции пункта 2 ст. 91 Конституции, определяющей неизменные основы конституционного строя Республики, ранее были записаны только слова: «установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления». В ходе конституционной реформы 2017 г. добавлено: «а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными».

Как отмечено в Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 г. № 1, в Конституции «расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей... Тем самым конституционно подтверждается историческая миссия Нурсултана Абишевича Назарбаева в качестве Основателя нового независимого государства Казахстан, обеспечившего его единство, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина; внесшего благодаря своему конституционному статусу и личным качествам решающий вклад в становление и развитие суверенного Казахстана, в том числе конституционных ценностей Основного закона и основополагающих принципов деятельности Республики».²¹²

При этом в тексте Конституции не содержится точного перечисления того, что относится к основополагающим принципам деятельности Республики, заложенным Основателем

²¹² Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

Выступая на церемонии подписания Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию, Президент Республики заметил: «Я также ценю то, что мой труд во благо Родины народные избранники предложили отметить особой поправкой в Конституцию. Это стимулирует, вызывает уверенность и силу для проведения дальнейших реформ в интересах нашего народа». См.: Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-o-vnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, как нет и отсылки к конкретным статьям Конституции, где они уже содержатся. Нет этого и в указанном Нормативном постановлении Конституционного Совета. В этом положении Конституции констатируется историческая роль Президента в создании государства, содержится идея о дополнительных гарантиях устойчивого развития страны. Размещение данного положения в статье, где конкретно перечисляются элементы конституционного строя особого уровня защиты, видимо, требует для защиты новой нормы также определенной ее конкретизации. Очевидно, Конституционному Совету предстоит еще дать толкование этого положения, наполнить его точным юридическим содержанием.

Можно предполагать, что к этим основополагающим принципам деятельности Республики, заложенным Основателем независимого Казахстана, можно отнести, в частности, помимо уже содержащихся в пункте 2 ст. 91, также комплекс идей, включающих конституционные положения пунктов 1 и 2 ст. 1 Конституции о том, что:

1) Казахстан «утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» (пункт 1 ст. 1 Конституции);

2) «Основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте» (пункт 2 ст. 1 Конституции). И некоторые другие.

Эти положения не обязательно должны быть какими-то уникальными, единственными в своем роде. Политический и правовой опыт развитых стран мира накопил немало ценных и полезных идей и концепций. Речь может идти о комплексе элементов (идей, норм, принципов, концепций), имеющих существенное значение для Казахстана как нового независимого государства. Эти начала могут отражать определенные особенности истории народа, фундаментальные основы и приоритеты

культуры, экономики и политики, политической системы, формы правления, правовые и институциональные основы межнационального и межконфессионального мира, согласия и единства народа, а также стратегические исторические задачи, стоящие перед обществом и государством.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. также обращено внимание на соблюдение и реализацию основополагающих принципов деятельности республики, закрепленных в Конституции Казахстана для обеспечения устойчивого социально-экономического и политико-правового развития страны. К ним также отнесены принципы, записанные в пункте 2 ст. 1 Конституции Республики Казахстан.²¹³

«К слову, – пишет В. А. Малиновский, – в конституциях многих стран уважительное отношение к основателям независимых государств, тем, кто стоял у истоков формирования ныне преуспевающих наций, совершенно обоснованно отражается в текстах основных законов, наименованиях стран, специальных присваиваемых парламентами персональных именах, символах и титулах».²¹⁴

Не исключено, что в перспективе заслуги Первого Президента Республики Казахстан²¹⁵ могут быть отмечены и путем введе-

²¹³ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (24.04.2017 г.).

²¹⁴ Малиновский В. А. ЛИДЕР: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография. Астана: ТОО «Издательство «Норма-К», 2012. С. 154. В то же время в книге отмечается критическое отношение БДИЧП ОБСЕ по отношению к нормам Конституции и законов, закрепляющих особый статус Первого Президента Республики Казахстан. «Многими казахстанскими учеными», пишет автор, такая позиция признается «вмешательством международной организации во внутренние дела независимого государства – члена ООН» (там же. С. 154, примеч. 2). На основе исследования статуса и деятельности Первого Президента Казахстана В. А. Малиновский сделал «принципиальный вывод о том, что институт и харизматическая личность Президента Республики – Лидера Нации Н. А. Назарбаева являются конституционной ценностью Республики Казахстан, требующей патриотичного, заинтересованного и ответственного отношения со стороны общества» (там же. С. 520).

²¹⁵ См., напр.: Независимый Казахстан и Лидер Нации: (Новейшая история Казахстана и историческая роль Первого Президента Н. А. Назарбаева) / Аяган Б. Г., Ауанасова А. М., Габдуллина А. Ж., Кадыралина Ж. У., Селиверстов С. В., Сулейменов А. М.; Под ред. Аягана Б. Г. Алматы: Раритет, 2010. – 392 с. 16 с. илл.

ния в Конституцию Республики некоторых других положений. Авторитет лидера, его исторические заслуги могут потребовать закрепления в Конституции специальных норм, в которых отдается уважение и фиксируются заслуги Первого Президента страны. Например, в Конституции Турции содержится ряд норм об Ататюрке (в Преамбуле Конституции, в тексте присяги депутатов, закреплена Исследовательский центр и Высшее общество культуры, языка и истории им. Ататюрка, порядок их финансирования).²¹⁶

Второе важное новое положение, внесенное в пункт 3 ст. 91, связано с тем, что теперь, как отмечено в Нормативном постановлении Конституционного Совета, «... «Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи». Субъектом обращения по данному вопросу является Глава государства (подпункт 10-1) статьи 44 Конституции)».²¹⁷

При этом, рассматривая законопроекты о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, Конституционному Совету следует быть особенно внимательным и осторожным, в том числе в проверке соблюдения процедуры рассмотрения таких дел. Как показывает опыт органов конституционного контроля некоторых стран (например, Украины), борьба за конституционные изменения разных политических сил в некоторых ситуациях может приобретать и форму возвра-

²¹⁶ См.: Ударцев С. Ф. Имена людей в конституциях // Право и государство (КазГЮУ, Астана). 2013. № 1 (58). Тема номера: «Социальная модернизация: политика и правовое обеспечение». С. 67-69. – 0, 35 п.л. Электронная версия на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2.pdf> (07.08.2016). Выдвигавшиеся в ходе всенародного обсуждения конституционной реформы 2017 г. и в период рассмотрения законопроекта в Парламенте идеи «отобразить имя Первого Президента Казахстана в наименовании столицы и объектов страны в итоговый список поправок не вошли». См. подробнее: Назарбаев подписал закон о поправках в Конституцию Казахстана. 10 марта 2017 // <http://www.newsru.com/world/10mar2017/law.html> (07.06.2017 г.).

²¹⁷ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

щения прежних редакций конституций на основании признания неконституционности процедуры ранее (порой за годы до этого) проведенной конституционной реформы.

Статья 2. Государственные органы и должностные лица Республики Казахстан, образованные, избранные, назначенные в соответствии с Конституцией и законодательством Республики Казахстан, сохраняют свои полномочия на день вступления в силу настоящего Закона до истечения срока полномочий органов и должностных лиц Республики, на который они были образованы, избраны или назначены, либо до прекращения их полномочий в установленном Конституцией и законодательством Республики порядке.

В данной статье Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗК) подчеркивается не чрезвычайный, а плановый, текущий характер произведенных изменений в Конституцию. Сохраняется преемственность и устойчивость в политике и деятельности государственных органов в новых условиях, что не требует чрезвычайного, внеочередного изменения их состава, структуры или переименования.

Указом Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 г. № 437 «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» предписано центральным и местным государственным органам всех уровней, органам местного самоуправления принять необходимые меры для обеспечения бесперебойного функционирования государственного аппарата в условиях расширенного объема полномочий и ответственности Парламента, Правительства и иных государственных органов.²¹⁸

²¹⁸ О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 года № 437 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000437> (21.04.2017 г.).

Статья 3. Настоящий Закон вводится в действие со дня его первого официального опубликования.

В статье 3 Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК устанавливается достаточно оперативный порядок введения в действие данного нормативного правового акта.

Настоящий Закон опубликован 14 марта 2017 г. и с этого дня введен в действие.²¹⁹

В настоящее время для реализации назревшего и стратегически важного перераспределения полномочий между ветвями власти следует сосредоточить усилия на большой работе по настройке и согласованию действующего законодательства с идеями и положениями, содержащимися в изменениях и дополнениях в Конституцию.

Как уже отмечено выше, в этих целях издан Указ Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 г. № 437 «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»».²²⁰ В соответствии с этим Указом в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан внесены: 1) проект Конституционного закона, предусматривающий приведение в соответствие с Законом конс-

²¹⁹ В этот день Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» был официально опубликован, в частности, в газете «Казахстанская правда» от 14 марта 2017 г. № 51 (28430) и в Информационной системе «Эталонный контрольный банк Нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде» 14 марта 2017 г., немного позже – в Ведомостях Парламента РК, 2017 год, март, № 5 (2726), ст. 9 (вышло из печати 24.03.2017 г.). См. справку к документу в Информационной системе [Zakon.kz](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32937557#pos=53;93): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32937557#pos=53;93 (07.06.2017 г.).

²²⁰ О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 года № 437 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000437> (21.04.2017 г.).

титудционных законов Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан», «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О Конституционном Совете Республики Казахстан», «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан», «О республиканском референдуме»; 2) проект нового Закона Республики Казахстан «О прокуратуре».²²¹

Указом от 13 марта 2017 г. № 437 на этом этапе реализации конституционной реформы даны поручения Администрации Президента Республики Казахстан, Правительству, Конституционному совету, Верховному суду, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, а также государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан по приведению системы нормативных правовых актов в соответствие с Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

В ходе реализации изменений и дополнений в Конституцию, обеспечения их действия, особая ответственность ложится на Конституционный Совет Республики, от квалификации, научности толкования и точности формулировок которого, в ряде случаев, будет зависеть устойчивое развитие Казахстана.

Гражданскому обществу, Ассамблее народа Казахстана, всем государственным органам, ученым-юристам, экономистам и политологам также предстоит большая работа по гармонизации, отладке правовых механизмов и дальнейшему развитию законодательства по намеченному пути поэтапной демократизации политической системы, по реализации нового законодательства.

²²¹ Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционный Совет Республики Казахстан в своем Нормативном постановлении от 9 марта 2017 г. отметил, что «по мнению Конституционного Совета, Конституцией Казахстана установлен взвешенный баланс как общемировых, так и основанных на них казахстанских конституционных ценностей. В своей совокупности они определяют стратегические интересы Республики Казахстан, утверждающей себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы».²²²

Позитивным моментом проведенной конституционной реформы является уточнение конституционного описания системы государственных органов, возглавляющих и представляющих ветви единой государственной власти, функционирующих в соответствии с принципом «разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов» (пункт 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан).

В оставшейся неизменной ст. 40 Конституции Республики Казахстан установлено, что «Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях» (пункт 1 ст. 40). Он по-прежнему стоит выше разделения ветвей государственной власти, является «символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина» (пункт 2 ст. 40). Здесь особое значение применительно к рассматриваемому вопросу имеет словосочетание «единство народа и государственной власти». Это включает и объединение народа вокруг власти, и необходимость выражения и защиты властью интересов народа. Здесь (как и в пункте 4 ст. 3 Конституции) имеется в виду также и един-

²²² Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

ство государственной власти. Наконец, «Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом» (пункт 3 ст. 40 Конституции Республики Казахстан).

Таким образом, по Конституции, Глава государства обеспечивает единство государственной власти и народа, ее внутреннее единство, целостность, согласованную деятельность ветвей государственной власти, ответственность государственных органов перед народом.

В пункте 1 ст. 64 Конституции сохранена прежняя, вполне точная формулировка о месте в разделении властей Правительства: «Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью». Оставлена без изменений также редакция пункта 1 ст. 76 Конституции о судебной власти и ее предназначении «Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики». В ст. 81 сохранена формулировка о месте Верховного Суда Республики Казахстан в системе государственных органов, как «высшего судебного органа по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам» (с некоторым ограничительным дополнением и без его прежней надзорной функции).

В ходе конституционной реформы 2017 г. уточнена принадлежность некоторых высших государственных органов к соответствующей ветви государственной власти, тем самым точнее очерчены некоторые элементы конституционной концепции разделения властей.

В частности, в пункте 1 ст. 49 Конституции по-новому описано место Парламента в системе разделения властей: «Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть» (а не просто осуществляющим законодательные функции, как было записано до этого).

В ходе конституционной реформы усилены по ряду вопросов полномочия Правительства и Парламента. Парламент стал обретать черты более сильного органа, и новое описание его дея-

тельности как властной, а его как осуществляющего законодательную власть лучше отражает наметившуюся тенденцию уравновешивания властей.

Конституционный Совет Республики Казахстан следующим образом подвел итог проведенной конституционной реформы: «Внесенные Законом изменения и дополнения в Конституцию наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики. Введена недопустимость изменения установленных Конституцией независимости государства и основополагающих принципов деятельности Республики. Предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного Совета по поправкам в Конституцию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента. Повышается степень защищенности прав и свобод человека и гражданина посредством наделения Президента страны правом на обращение в Конституционный Совет в отношении вступившего в силу закона или иного правового акта, а также приданием конституционного статуса институту Уполномоченного по правам человека, дальнейшего совершенствования судебной системы и прокуратуры. Общественное согласие и политическая стабильность дополнительно гарантированы признанием неконституционными любых действий, способных нарушить межконфессиональный мир и взаимопонимание. Повышение роли законодательной ветви власти способствует укреплению принципа решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование в Парламенте. Усиление парламентского контроля за Правительством, а также института конституционного контроля – неперенный тренд развития демократического и правового государства, свидетельство приверженности Республики идее верховенства права».²²³

После принятия Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» требуется большая работа по перегрузке, отладке всей системы законодательства с учетом новых критериев и ориентиров.

²²³ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

Необходимо также своевременное официальное толкование, разъяснение некоторых новых положений Конституции, чтобы они эффективно и системно работали на решение задач, стоящих перед страной по вхождению в 30 наиболее развитых стран.

Граждане Казахстана, ученые-юристы в целом, с пониманием и весьма позитивно восприняли прошедшую конституционную реформу.

Позитивную оценку прошедшей конституционной реформы дали и эксперты Венецианской комиссии Совета Европы. Как отметил Председатель Конституционного Совета И. И. Рогов, «Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) принято заключение, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и Палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту являются позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах».²²⁴

²²⁴ Игорь Рогов: Поправки в Конституцию согласуются с ней и не посягают на установленные ею ценности // Портал ZAKON.KZ – <http://www.zakon.kz/4849357-igor-rogov-popravki-v-konstituciju.html> (06.06.2017 г.). В заключении мнения экспертов Венецианской комиссии о состоявшейся конституционной реформе 2017 г., посетивших Казахстан в период проведения реформы, отмечается, что «предложенные поправки к Конституции, представленные на рассмотрение, являются шагом вперед в процессе демократизации государства. Пересмотр компетенций ветвей власти и создание системы сдержек и противовесов является трудной задачей. Многие аспекты этих усилий можно оценить только со временем, когда практический опыт покажет наиболее оптимальный подход, учитывающий исторические развитие и традиции, социальное развитие, отношение общества к происходящим процессам, а также международные события. Но нет никаких сомнений, что реформа идет в правильном направлении и представляет собой шаг вперед». См.: Strasbourg, 14 March 2017. Opinion 822/2017. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). Kazakhstan – Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017). P. 8 // Официальный сайт Венецианской комиссии Совета Европы (Council of Europe. Venice Commission). – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)010-e) (06.06.2017 г.).

Некоторые международные западные эксперты, однако, критически отнеслись к прошедшей конституционной реформе, впрочем, как и некоторым другим событиям, ранее происходившим в Казахстане. В частности, такая оценка присутствует в весьма политизированном докладе Freedom House (2017 г.) по мониторингу политических изменений в транзитных странах.²²⁵

Эксперты «Радио-Азаттык» также связывают проведенную конституционную реформу и создание условий для перераспределения полномочий между различными органами с транзитным периодом по передаче власти и желанием «успокоить

²²⁵ В этом докладе констатируется, что «один из главных рисков для Казахстана происходит из-за предстоящей смены власти. По словам авторов доклада, борьба элит за власть в Казахстане «может пойти в непредсказуемых направлениях». Конституционную реформу по перераспределению полномочий между государственными органами во Freedom House назвали «еще одним слоем краски» на старом фасаде, за которым – «автократический режим». В то же время «авторы исследования приводят и другую точку зрения. В частности, что сценарий, который предусматривал хаос при смене власти в Узбекистане, к счастью, не реализовался». См.: Freedom House опасается негативных сценариев транзита власти в Казахстане. 06.04.17 // Центр – 1. Новости, аналитика и мнения из Центральной Азии. –<https://centre1.com/kazakhstan/freedom-house-opasaetsya-negativnyh-senarijev-tranzita-vlasti-v-kazahstane/> (12.04.2017 г.). См. также: Клевцова Анна. Реформа как «еще один слой краски» на старом фасаде // Радио Азаттык. –<http://rus.azattyq.org/a/freedom-house-nations-in-transit-kazakhstan/28409250.html> (12.04.2017 г.).

В целом, рейтинг Казахстана среди транзитных стран по шкале от 1 (лучше) до 7 (хуже) в докладе Freedom House (2017 г.) определен как 6.61–6.64 балла, что чуть лучше, чем у таких стран как Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, имеющих худшие рейтинговые показатели. См.: там же. См. также: Freedom House. Nations in Transit 2017. The False Promise of Populism // Freedom House – <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> (12.04.2017 г.).

инвесторов» в условиях «сохраняющейся неопределенности» о преемнике казахстанского лидера.²²⁶

Что касается инвесторов, то следует отметить, что их интерес к Казахстану как к региональному лидеру *продолжает расти, и в 2016 г. (еще до конституционной реформы) отмечено увеличение инвестиций*. Это связано, очевидно, с успехами страны, ее многовекторной внешней политикой, внутренней социально-политической стабильностью, межнациональным и межконфессиональным миром и согласием, а также с мера-

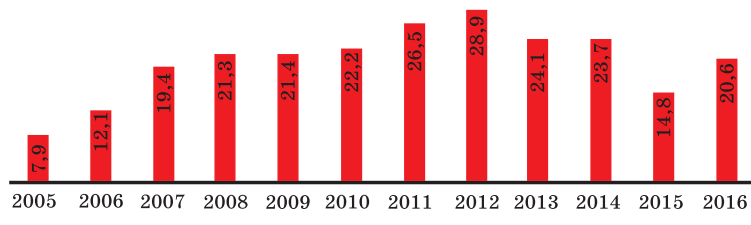
²²⁶ См.: Быстрые поправки к Конституции // Сайт Радио-Азаттык. – <https://rus.azattyq.org/a/konstitucia-proekt-parlament-prinyatie/28352682.html> (06.06.2017 г.).

Отмечает связь конституционной реформы с предстоящим в обозримом будущем политическим транзитом и казахстанский политолог А.Е. Чеботарев, признающий возможность разных сценариев передачи власти. «Уже сейчас сомнительно, – полагает он, – что результаты этой конституционной реформы позволят, по словам президента, «создать запас устойчивости политической системы на многие годы вперед». По крайней мере, выстраивание модели «коллективного преемника» в лице дееспособных и взаимно уравновешивающих ключевых институтов государственной власти пока не просматривается. Поэтому в перспективе, оценив итоги рассматриваемого «тестирования», руководство Казахстана вполне может прийти к мнению о необходимости разработки и принятия новых конституционных поправок. Все будет зависеть от того, по какому сценарию в конечном итоге пойдет транзит власти. Возможно, что ситуация по всем этим вопросам так или иначе прояснится ближе к очередным президентским выборам, которые официально должны пройти в 2020 году». См.: Алматбаева Жулдыз. Конституционная реформа в Казахстане завершилась — поправки приняты. 10 марта 2017 // Информационное агентство REGNUM (ИА REGNUM). – <https://regnum.ru/news/polit/2247609.html> (07.06.2017 г.).

Другой известный казахстанский политолог Д.А. Сатпаев обращает внимание на значение для народа реальной работы Правительства и чиновников, направленной на развитие общества, а не только на формальную их ответственность перед тем или иным государственным органом. «...Обществу от этого «ни тепло, ни холодно», поскольку ему нужны «не стрелочники, а патриоты на госслужбе», и формальным перераспределением полномочий эту проблему не решишь», – считает он. См.: Досым Сатпаев: Реформа Конституции нужна для перевода стрелок. 6 марта 2017 // https://forbes.kz/news/2017/03/06/newsid_137439 (08.06.2017 г.). По мнению Д.А. Сатпаева, элитные группы в Казахстане пока сильно не заинтересованы в реальном перераспределении полномочий государственных органов и их больше беспокоит «только одно — наличие постоянного доступа к конкретному лицу. Единственный, кто заинтересован в сильной судебной и парламентской власти, это демократически ориентированная часть казахстанской общественности. Она верно считает, что баланс между всеми ветвями власти будет гарантировать некую стабильность политической структуры на долгосрочной основе». См.: Тажин верулся, чтобы спасти внутреннюю политику – Сатпаев. 12 января 2017 г. // <https://365info.kz/2017/01/tazhin-vernulysha-chtoby-spasti-vnutrennyuyu-politiku-ekspert/> (08.07.2017 г.).

ми по созданию благоприятного правового режима для прямых иностранных инвестиций (ПИИ), в частности, в связи с появлением Конституционного закона о МФЦА. Некоторое снижение притока иностранных инвестиций в экономику в предыдущие годы, объясняющееся мировым экономическим и финансовым кризисом, кризисными явлениями в международном праве, остановилось в 2016 г., когда произошел рост ПИИ в казахстанскую экономику по сравнению с 2015 г. примерно на 40% или почти на \$6 миллиардов.²²⁷ Динамика ПИИ с 2005 по 2016 годы представлена на следующей диаграмме:²²⁸

Валовый приток прямых иностранных инвестиций в РК (млрд \$)



Расчеты ranking.kz на основе данных НБ РК

В 2016 г. приток ПИИ из Нидерландов увеличился почти на \$2 миллиарда, или на 33%, из Швейцарии – на \$724 миллиона, из США – на \$652 миллиона.²²⁹ Вопрос о привлечении ПИИ – один из главных для обеспечения новейших программ модернизации и стратегии развития казахстанской экономики. В настоящее время он решается вполне успешно даже в условиях мирового экономического и финансового кризиса.

Что касается выборов Президента Казахстана в 2020 г., то этот год не за горами и, очевидно, к этому времени многое прояснится. В настоящее время Президент Республики успешно исполняет возложенные на него народом Казахстана обязан-

²²⁷ Инвесторы возвращаются в Казахстан. После трех лет сокращения валовый приток прямых иностранных инвестиций в 2016 году вырос на 40%, передает Total.kz. 13.04.2017 г. // http://total.kz/economics/finansyi/2017/04/13/investoryi-vozvrashchayutsya_v_kazahstan (06.06.2017 г.).

²²⁸ Там же.

²²⁹ См.: там же.

ности и, отвечая на вопрос о своих планах на 2020 год, заметил, что они будут зависеть, во-первых, от его физического здоровья, во-вторых, от отношения народа²³⁰ (который, надо заметить, всегда максимально поддерживает своего Президента). От этих обстоятельств во многом будет зависеть решение вопросов и о преемнике, и о целесообразности или нецелесообразности возможной корректировки механизма передачи президентской власти, чему пристальное внимание уделяют зарубежные эксперты и казахстанские политологи. С юридической точки зрения такие механизмы в Конституцию заложены.

По мере развития экономики страны, реализации перераспределения полномочий высших органов государственной власти, повышения роли и ответственности Правительства и Парламента, возможно, потребуется некоторое естественное в новых обстоятельствах уточнение соотношения и баланса полномочий центральных и местных органов государственной власти. Дальнейшая корректировка полномочий высших государственных органов, национальной модели разделения властей и движение в сторону демократизации, может потребовать не только изменений и дополнений в текущие и конституционные законы, но и закрепления некоторых новых положений в Конституции. Возникнет ли такая необходимость и когда именно, будет определяться совокупностью внутренних и внешних факторов, действующих на развитие общества и государства.

Последующие изменения в законодательстве могут быть связаны, в частности: с закреплением большей самостоятельности Парламента в решении ряда вопросов, укреплением его инфраструктуры (теоретически возможна, хотя и маловероятна, передача путем референдума вопроса о выборах Президента в компетенцию Парламента); с включением в Конституцию некоторых дополнительных норм о Первом Президенте страны и дальнейшим уточнением соотношения компетенции Первого Президента и следующего, а также Правительства; с усилением

²³⁰ Назарбаев рассказал, при каких условиях выдвинется на следующих выборах // <https://ru.sputniknews.kz/politics/20161125/1106481/nazarbaev-rasskazal-pri-kakih-usloviyah-vydvynetsya-na-sleduyushchih-vyborah.html> (09.06.2017 г.).

органа конституционного контроля; дальнейшим обеспечением независимости судебной системы и доступности правосудия; с укреплением прав и свобод граждан, института омбудсмена, системы его центральных учреждений и региональных представительств, а также с поэтапным введением административной юстиции; с корректировкой избирательного права и совмещением представительной (партийной) и мажоритарной системы голосования и выборов по округам отдельных кандидатов в депутаты; с определением статуса политической оппозиции (в том числе в Парламенте); и некоторыми другими.

При этом сохранится президентская форма правления и основные «функции Президента Республики как высшего должностного лица государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, представляющего Казахстан внутри страны и в международных отношениях; символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (статья 40 Конституции)».²³¹

По итогам конституционной реформы 2017 г. Президент во многих случаях сохраняет, хотя и в сокращенном варианте, контроль за основными элементами перераспределенных полномочий в форме согласования с ним тех или иных вопросов, возможности увольнения тех или иных должностных лиц, председательствования при необходимости на заседаниях Правительства и т.д.

Поэтапность, постепенность и своевременность изменений в системе разделения властей при сохранении единства власти обеспечивает ее стабильность и устойчивость, позволяет лучше адаптировать к новым условиям изменившуюся компетенцию государственных органов.

²³¹ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175> (12.04.2017 г.).

Таким образом, текущая конституционная реформа не последняя на пути, обозначенном Президентом Республики Казахстан – пути демократизации. Развитие права и конституции – практически бесконечно, «ибо жизнь постоянно ставит новые вопросы».²³²

Прошедшая реформа – новый шаг в сторону развития в республиканской президентской форме правления элементов президентско-парламентской республики,²³³ корректировки разделения властей, модернизации системы государственных органов, повышения их эффективности и ответственности, усиления роли Парламента и Правительства, устойчивости и демократизации политической системы в целом. «Программа реформ, – отметил Глава государства, – это наш ответ на вопрос, в каком направлении пойдет Казахстан. Ответ ясный и последовательный – в сторону демократического развития».²³⁴

²³² См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2007. С. 313.

²³³ В литературе отмечается большая гибкость смешанных государственных форм и оптимальность их для некоторых ситуаций. См.: Осавелюк А. М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года // Отв. ред. Авакьян С. А. М.: Издательство «Юрист», 2012. – 800 с. С. 190-191.

²³⁴ Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. 25 января 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti (11.04.2017 г.).

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты Республики Казахстан

1. Конституция Республики Казахстан. Принята 28 января 1993 г. на девятой сессии Верховного Совета РК двенадцатого созыва // Приложение в кн.: *Зиманов С. З.* Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996. – С. 270-299.

2. Конституция Республики Казахстан. Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_\(20.04.2017_г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_(20.04.2017_г.)).

3. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – [http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175\(12.04.2017_г.\)](http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=10&rid=1175(12.04.2017_г.)).

4. Об административных правонарушениях. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235\(01.06.2017_г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235(01.06.2017_г.)).

5. Об Ассамблее народа Казахстана. Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070_\(29.05.2017_г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070_(29.05.2017_г.)).

6. Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_\(04.04.2017_г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_(04.04.2017_г.)).

7. Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 18 мая 2006 года № 2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=791> (01.03.2018 г.).

8. Об официальном толковании пункта 2 статьи 45, подпунктов 3) и 4) статьи 53 Конституции Республики Казахстан. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 26 июня 2008 года № 5 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=436> (20.04.2017 г.).

9. Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_ (04.04.2017 г.).

10. Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека. Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947_ (07.03.2018 г.).

11. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000284_ (11.04.2017 г.).

12. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254_ (11.04.2017 г.).

13. О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000403> (11.04.2017 г.).

14. О всенародном обсуждении проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Распоряжение Президента Республики Казахстан от 25 января 2017 г. № 141 // См.: Опубликован проект изменений в Конституцию Казахстана. – http://www.inform.kz/ru/opublikovan-proekt-izmeneniy-v-konstituciyu-kazahstana_a2992832 (08.06.2017 г.).

15. О выборах в Республике Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_ (16.02.2018 г.).

16. О государственной службе. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_ (05.03.2018 г.).

17. О гражданстве Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_ (16.02.2018 г.).

18. О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Указ Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 года № 437 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000437> (21.04.2017 г.).

19. О Конституционном Совете Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002737_ (06.03.2018 г.).

20. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казах-

стан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (24.04.2017 г.).

21. О Международном финансовом центре «Астана». Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. № 438-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000438> (06.03.2018 г.).

22. О международных договорах Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_ (01.03.2018 г.).

23. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_ (05.03.2018 г.).

24. О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (06.03.2018 г.).

25. О Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002733_ (02.03.2018 г.).

26. О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_ (20.04.2017 г.).

27. О Прокуратуре. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет» – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002709_ (06.03.2018 г.).

28. О Рабочей группе по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. Распоряжение Президента Республики Казахстан от 11 января 2017 г. № 140 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/N1700000140> (07.06.2017 г.).

29. О Службе государственной охраны Республики Казахстан (Заголовок и Закон в редакции Закона Республики Казахстан от 04.07.2014 № 233-V). Закон Республики Казахстан от 3 октября 1995 года № 2483 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_ (30.05.2017 г.).

30. О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_ (06.03.2018 г.).

31. Положение о Совете по правовой политике при Президенте Республики Казахстан // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_councils/sovets-po-pravovoi-politike (09.07.2017 г.).

32. Проект «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Опубликован проект изменений в Конституцию Казахстана. – http://www.inform.kz/ru/opublikovan-proekt-izmeneniy-v-konstituciyu-kazahstana_a2992832 (08.06.2017 г.).

33. Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000003_ (05.03.2018 г.).

34. Регламент Сената Парламента Республики Казахстан. Постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000002_ (05.03.2018 г.).

35. Уголовный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (31.05.2017 г.).

Послания, обращения, выступления Президента Республики Казахстан

36. Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-ovnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

37. Из Выступления Президента Казахстана Н. Назарбаева на XVII съезде партии «Нұр Отан». 30 января 2016 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Выступления. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kazahstanannazarbaeva-na-xvii-sezde-partii-hup-otan (26.09.2016 г.).

38. Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. 25 января 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti (08.06.2017 г.).

39. Обращение Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева к народу «Пять социальных инициатив Президента». 5 марта 2018 // Официальный сайт Президента РК. – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki

kazakhstan-nanazarbaeva-k-narodu-pyat-socialnyh-iniciativ-prezidenta (07.03.2018 г.).

40. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 27 января 2012 г. // Официальный сайт Президента РК. – http://hwww.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819 (07.03.2018 г.).

41. Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (02.02.2017 г.).

42. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». Послание Президента Казахстана от 31 января 2017 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700002017> (05.07.2017 г.).

43. Участие в 29-м пленарном заседании Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Выступления. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/uchastie-v-29-m-plenarnom-zasedanii-soveta-inostrannyh-investorov-pri-prezidente-respubliki-kazakhstan (26.09.2016 г.).

44. Участие в работе VII съезда судей Казахстана. 21 ноября 2016 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/uchastie-v-rabote-vii-sezda-sudei-kazakhstana (23.01.2017 г.).

45. Участие в совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан. 3 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/uchastie-v-sovmestnom-zasedanii-palat-parlamenta-respubliki-kazakhstan (13.06.2017 г.).

Международные правовые документы

46. Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (20.04.2017).

47. Европейская конвенция о гражданстве (ETS N 166) (рус., англ.) // Консорциум КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/document/901799763> (13.04.2017 г.).

48. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы]. Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (01.06.2017 г.).

Комментарии к Конституции и законам

49. Қазақстан Республикасының Конституциясы. Ғылыми-практикалық түсіндірме. Редакциялық алқа: М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский, С. Н. Сабикенов, С. С. Сартаев, М. К. Сулейменов, И. И. Рогов. 30 бап түсіндірмесі. – Алматы: Раритет, 2015. – 552 с.

50. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Ред. коллегия М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский, С. Н. Сабикенов, С. С. Сартаев, М. К. Сулейменов, И. И. Рогов. – Алматы: Раритет, 2015. – 536 с.

51. Конституция Франции в комментариях Ги Каркассонна. Пер. с франц., под ред. В. Г. Марача и А. А. Матюхина. – Алматы: АЮ–ВШП «Әдилеті», 2005.

52. Дуйсенов Э. Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 2-е, доп. – Алматы: Изд. «Асыл Кітап», 2016. – 360 с.

53. Мукашев Р. Ж., Турецкий Н. И. Комментарий к Конституционному закону Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов». – Астана: ТОО «Издательство «Норма-К», 2013.

54. Подопригора Р. А. О свободе вероисповедания и религиозных объединениях. Комментарий к Закону Республики Казахстан / Институт законодательства Республики Казахстан. – Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007. – 200 с.

55. Pudelka, Jörg (Hrsg.). Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung = Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование. – Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2014. – 205 s.

Книги, статьи

56. Абайдельдинов Е. М. Соотношение Конституции РК с общепризнанными принципами и нормами действующего международного права // Сочетание международно-правовых форм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Отв. ред. М. Т. Баймаханов. – Астана, 2007.

57. Абдильдин Ж. М., Абдильдина Р. Ж. Логика теории современной демократии и проблемы ее реализации. – Астана: Фолиант, 2014. – 344 с.

58. Абдрасулов Е. Б., Абдрасулова Г. Э. Судебно применение и толкование гражданско-правовых норм: Монография / Под общей ред. К. А. Мами. – Астана, 2007. – 304 с.

59. Абдрасулов Е. Б., Доскалов В. А., Абдрасулова Г. Э. Парламентское право. Учебное пособие. – Астана, 2008. – 240 с.

60. Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. – Тюмень: Издательство Тюменского гос. университета, 2015. – 244 с.

61. Алматбаева Жулдыз. Конституционная реформа в Казахстане завершилась – поправки приняты. 10 марта 2017 // Информационное агентство REGNUM (ИА REGNUM). – <https://regnum.ru/news/polit/2247609.html> (07.06.2017 г.).

62. Ашимбаев о перераспределении власти: будет ли модель преемственности. 11 января 2017 // <https://ru.sputniknews.kz/analytics/20170111/1363532/ashimbaev-o-pereraspredelenii-vlasti-budet-li-model-preemstvennosti.html> (09.06.2017 г.).

63. Байгарин, Мейрамбек. Статистику по поправкам в Конституцию озвучил мажилисмен Абдиров // Inform.kz. – http://www.inform.kz/ru/statistiku-po-popravkam-v-konstituciyu-ozvuchil-mazhilismen-abdиров_a3006784 (07.06.2017 г.).

64. Баишев Ж. Н. Судебная защита Конституции / Под ред. Г. В. Мальцева. – Алматы: «Жеті жарғы», 1994. – 192 с.

65. Башимов М. С. Институт омбудсмана – институт защиты прав и свобод человека (мировой опыт). – Астана, 2007. – 132 с.

66. Бейбитов М. С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации. – Алматы: Комплекс, 2005. – 292 с.

67. Белых В. С. Особенности и общие тенденции развития англо-саксонской и континентальной правовых систем // Право и государство. № 2(71) 2016. – С. 60-64.

68. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. Монография. 2-е изд., переработ. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 528 с.

69. Бусурманов Ж. Д. Мироззренческие приоритеты сильной и конкурентоспособной евразийской интеграции // Право и государство. 2016. № 2. – С. 24-27.

70. В Акорде состоялось первое заседание Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти, образованной решением Президента Республики Казахстан. 13 января 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/akorda_other_events/v-akorde-sostoyalos-pervoe-zasedanie-rabochei-gruppy-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-gosudarstvennoi-vlasti-obraz (14.06.2017 г.).

71. В Верховном Суде прошла встреча с обладателями стипендии «Болашак» от судебной системы. 03.04.2017 // Официальный сайт Верховного Суда Республики Казахстан. – ud.gov.kz/rus/news/v-verhovnom-sude-proshla-vstrecha-s-obladatelyami-stipendii-bolashak-ot-sudebnoy-sistemy (06.06.2017 г.).

72. В Казахстане создан Совет по международным отношениям. 10.05.2017 // Капитал. Центр деловой информации. – <https://kapital.kz/gosudarstvo/59658/v-kazahstane-sozdan-sovet-po-mezhdunarodnym-otnosheniyam.html> (09.07.2017 г.).

73. В Стамбуле начались акции протеста недовольных итогами референдума // Interfax. 17 апреля 2017 г. – <http://www.interfax.ru/world/558831> (18.04.2017 г.).

74. Выступление Главы государства на торжественном собрании, посвященном 25-летию Независимости Республики Казахстан. 15 декабря 2016 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-na-torzhestvennom-sobranii-posvyashchennom-25-letiyu-nezavisimosti-respubliki-kazahstan (11.04.2017 г.).

75. Дауленов М. М., Абилова М. Н. Английское право на страже прав инвесторов в международном финансовом центре «Астана» // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 29-36.

76. Демин А. В. «Мягкое право» в эпоху пермен: опыт компаративного исследования: монография. – М.: Проспект, 2016. – 240 с.

77. Диденко А. Вызовы времени: условия гражданско-правовой ответственности // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып. 50 / Главный ред. А. Г. Диденко. – Алматы: Каспийский университет, 2017.

78. Европейская конвенция о гражданстве // Википедия – свободная энциклопедия. – <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (13.04.2017 г.).

79. Ешниязов Н. С. Туман в степи: к вопросу о праве, применимом к частноправовым отношениям в международном финансовом центре «Астана» // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 87-93.

80. Жалаири О. Ш., Айтхожин К. К. Проблемы формирования сильного и открытого государства в условиях нарастающих вызовов глобальной реальности // Формирование сильного и успешного государства в новой глобальной реальности. Материалы научной конференции. – Астана, 20 января 2016 г. («Актуальные проблемы государства и права». Вып. 4) / КАЗГЮУ.

НИИ правовой политики и конституционного законодательства. – Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг», 2016. – С. 38-49.

81. Жанузакова Л. Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. – Алматы, 2003. – 340 с.

82. Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. – М.: Норма, 2013. – 496 с.

83. Зорькин В. Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г. – <https://rg.ru/2017/06/06/valerij-zorkin-son-prava-rozhdaet-proizvol.html> (28.06.2017 г.).

84. Игорь Рогов: Поправки в Конституцию согласуются с ней и не посягают на установленные ею ценности // Портал ЗАКОН. KZ – <http://www.zakon.kz/4849357-igor-rogov-popravki-v-konstituciju.html> (06.06.2017 г.).

85. Изменения в конституцию Турции поддержали более половины участников референдума // Interfax. 17 апреля 2017 г. – <http://www.interfax.ru/world/558725> (18.04.2017 г.).

86. Казахстан // Материал из Википедии — свободной энциклопедии. – https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD#cite_note-50 (25.04.2017 г.).

87. Инвесторы возвращаются в Казахстан. После трех лет сокращения валовый приток прямых иностранных инвестиций в 2016 году вырос на 40%, передает Total.kz. 13.04.2017 г. // http://total.kz/economics/finansyi/2017/04/13/investoryi-vozvrashchayutsya_v_kazahstan (06.06.2017 г.).

88. Исидор Борчашвили: Конституционный Совет мог преодолеть возражение Президента // ЗАКОН.KZ. – <http://www.zakon.kz/4467325-isidor-borchashvili-konstitucionnyjj.html> (02.06.2017 г.).

89. История Службы государственной охраны Республики Казахстан // Служба государственной охраны Республики Казахстан. Официальный сайт. – <https://www.sgork.gov.kz/ru/state-security-service/history/the-history-of-the-state-security-service-of-the-republic-of-kazakhstan/> (30.05.2017 г.).

90. Караев А. А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учебное пособие. – Алматы: КазГЮУ, 2002. – 248 с.

91. Караев А. А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. – Алматы, 2010. – 448 с.

92. Клеандров М.И. Механизм этической ответственности судьи: проблемы формирования: монография. – М.: Норма, 2017. – 240 с.

93. Клевцова Анна. Реформа как «еще один слой краски» на старом фасаде // Радио Азаттык. – <http://rus.azattyq.org/a/freedom-house-nations-in-transit-kazakhstan/28409250.html> (12.04.2017 г.).

94. Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность президента в европейских республиках // Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005.

95. Королев, Андрей. Сезон конституционных реформ: как это делают в Италии и Турции // 365info.kz. Аналитика. Расследования. Новости. – <https://365info.kz/2017/02/sezon-konstitutsionnyh-reform-uzhe-otkryt-my-ne-odni/> (12.04.2017 г.).

96. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

97. Малиновский В. Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы: ВШП «Әділет», 1998. – 242 с.

98. Малиновский В. А. ЛИДЕР: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография. – Астана: ТОО «Издательство «Норма-К», 2012. – 528 с., 66 ил.

99. Марочкин С.Ю. Взаимодействие правовых систем как общий вектор развития (отношение международного сообщества к принципу верховенства права: намерения и реальность) // Российский юридический журнал. № 5 (98), 2014. – С. 15-25.

100. Матаева М. Х. Конституционная история Казахстана и стран Центральной Азии. XX век (сравнительно-правовое исследование). – Астана: Елорда, 2006. – 416 с.

101. Медведев Р. Казахстанский прорыв. – М.: Институт экономических стратегий, 2007. – 160 с.

102. Михайлов А. М. Идея естественного права: история и теория. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 464.

103. Монтескье Ш. Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.

104. Мороз С. П., Акимбекова С. А. Вопросы признания и исполнения решений иностранных арбитражных и государственных судов по инвестиционным спорам в Республике Казахстан // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 51-56.

105. Муқанов Бауржан. Парламент Казахстана принял поправки в Конституцию. 6 марта 2017 г. [Интервью с депутатом Мажилиса Парламента Республики Казахстан Нурланом Абдировым] // <https://informburo.kz/novosti/parlament-kazahstana-prinyal-popravki-v-konstituciyu-.html> (07.06.2017 г.).

106. Назарбаев: «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания». 12.04.2017 г. // http://total.kz/politics/2017/04/12/nazarbaev_vzglyad_v_budushee_modernizatsiya_obschestvennogo_soznaniya (01.06.2017 г.).

107. Назарбаев: Мы написали много полномочий Президенту // TENGRINEWS. Актуальные новости в любое время. – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-my-napisali-mnogo-polnomochiy-prezidentu-310722/ (11.04.2017 г.).

108. Назарбаев подписал закон о поправках в Конституцию Казахстана. 10 марта 2017 // <http://www.newsru.com/world/10mar2017/law.html> (07.06.2017 г.).

109. Назарбаев рассказал, при каких условиях выдвинется на следующих выборах // <https://ru.sputniknews.kz/politics/20161125/1106481/nazarbaev-rasskazal-prikakih-usloviyah-vydvynetsya-na-sleduyushchih-vyborah.html> (09.06.2017 г.).

110. Нарикбаев М. С., Ударцев С. Ф. Высшее юридическое образование в Казахстане в XXI веке: реформы, проблемы и перспективы. Сборник статей / Сост. – С. Ф. Ударцев / Казахский Гуманитарно-Юридический Университет. НИИ правовой политики и конституционного законодательства. – Астана: Фолиант, 2014. – 336 с.

111. Национальный доклад о состоянии и развитии системы образования Республики Казахстан (по итогам 2015 года). Раздел «Высшее и послевузовское образование» // http://edu.gov.kz/ru/page/deyatelnost/statistika_i_analitika/natsionalnii_doklad/natsionalnii_doklad_o_sostoyanii_i_razvitii_sistemi_obrazovaniya_respubliki_kazahstan_po_itogam_2015_goda (17.04.2017 г.).

112. Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. По итогам 25-летия Независимости Республики Казахстан / Отв. ред. Е. Л. Тугжанов. – Астана: ТОО «KERULEN KZ», 2016. – 128 с.

113. Независимый Казахстан и Лидер Нации: (Новейшая история Казахстана и историческая роль Первого Президента Н. А. Назарбаева) / Аяган Б. Г., Ауанасова А. М., Габдуллина А. Ж., Кадыралина Ж. У., Селиверстов С. В., Сулейменов А. М.; Под ред. Аягана Б. Г. – Алматы: Раритет, 2010. – 392 с.

114. Нечкин А. В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). – М.: Норма, 2016. – 176 с.

115. Нечкин А. В. Парламентский контроль за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств // Право и государство. 2016. № 4. – С. 36-42.

116. Нурпеисов Е. К. Законодательство и идея местного самоуправления // Право и государство. 2016. № 2. – С. 55-59.

117. Осавелюк А. М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: сборник материалов международной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года // Отв. ред. Авакьян С. А. – М.: Издательство «Юрист», 2012. – С. 183-191.

118. Парламент и законодательная власть Казахстана: Монография. Отв. ред. А. А. Таранов. Рецензенты: Баймаханов М. Т., Сапарғалиев Г. С., Котов А. К. и др. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 157 с.

119. Понкин, Игорь. Режим ручного управления // Государственная служба. № 4 (102), 2016.

120. Понкин И. В. Событие «черный лебедь» как проявление неопределенностей в государственном управлении // Право и образование. №4, 2016. – С. 112-119.

121. Президент Узбекистана подписал закон о реформе судебной системы республики. 11.04.2017 // ВРЕМЯ ВОСТОКА. – <http://easttime.ru/news/uzbekistan/prezident-uzbekistana-podpisal-zakon-o-reforme-sudebnoi-sistemy-respubliki/13090> (12.04.2017 г.).

122. Рогов И. И. Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны // Казахстанская правда. 17 марта 2017 г. – Официальный сайт газеты: <http://www.kazpravda.kz/articles/view/konstitutsionnaya-reforma---osnova-dalneishego-postupatel'nogo-razvitiya-strani2/> (02.06.2017 г.).

123. Русакова Е. П. Анализ арбитражного разбирательства в Англии // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 57-63.

124. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: энциклопедический справочник. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 720 с.

125. Саидов А. Гете как юрист. – Ташкент: Baktia press, 2014. – 240 с.

126. Сапаргалиев Г. С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 152 с.

127. Сапаргалиев Г. С., Жанузакова Л. Т., Сулейменова Г. Ж., Караев А. А. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества. Монография. – Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2010. – 280 с.

128. Сарсембаев М. А. Международно-правовые отношения государств Центральной Азии. – Алматы: «Ғылым», 1995. – 368 с.

129. Сарсембаев М. А. Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30-31 августа 2012 г.). – Астана, Алматы: ЕНУ им. Л. Н. Гумилева: ИИО, 2012.

130. Сарсембаев М. А. Казахстан: к практическим высотам международного права // Право и государство. № 1 (58), 2013. – 39-42 с.

131. Сарсембаев М. А. Хождение в ООН. Комитет ООН по правам человека: ощущения, впечатления, анализ. – Астана: КТ «Болашак», 2014. – 456 с.

132. Сафинов К.Б. Правительство Республики Казахстан на переходном периоде. – Алматы: Юрист, 2002. – 548 с.

133. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2012. – 768 с.

134. Сергей Дуванов: Новое свидетельство переписывания Конституции Казахстана // Центр – 1. Новости, аналитика и мнения из Центральной Азии. – <https://centre1.com/kazakhstan/sergej-duvanov-novoe-svidetelstvo-perepisyvaniya-konstitutsii-kazahstana/> (12.04.2017 г.).

135. Сергей Ударцев: Формировать антикоррупционное сознание необходимо с детства. Интервью у С. Ф. Ударцева взяла Яна Новосельская. Фото Владимира Бахуревича // Юридическая газета. Республиканская ежедневная газета. 1 мая 2009 г. № 65 (1662). – С. 2.

136. Совет Безопасности // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_councils/sovet-bezopasnosti (09.07.2017 г.).

137. Солозобов Юрий. Казахстан – политическая машина времени для СНГ // Путь к лидерству: социально-экономические и политические реформы в Казахстане. – М., 2007.

138. Спор казахстанских юристов о реформе Конституции. 21 февраля 2017 // <https://kokshetau.asia/interesnoe/15649-spor-kazahstanskikh-yuristov-o-reforme-konstitutsii> (07.06.2017).

139. Старилов Ю. Н. «Смутные понятия об идеалах» – основа формирования «неправового» государства // Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. – Воронеж: Воронежский гос. университет, 2010. – 640 с.

140. Статистика // Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан. – <http://ksrk.gov.kz/rus/statanalitinfor/statistika/> (05.03.2018 г.).

141. Сулейменов М. К. Английское право и правовая система Казахстана // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 37-45.

142. Тажин вернулся, чтобы спасти внутреннюю политику – Сатпаев. 12 января 2017 г. // <https://365info.kz/2017/01/tazhin-vernulsya-chtoby-spasti-vnutrennyuyu-politiku-ekspert/> (08.07.2017 г.).

143. Тихонравов Ю. В. Основы философии права. Учебное пособие. – М.: Вестник, 1997. – 608 с.

144. Требовать обязательный медосмотр кандидатов в Президенты предложил Бекетаев. Глава ведомства рассказал

журналистам о внесенных Министерством юстиции поправках. 4 мая 2017 г. // <https://informburo.kz/novosti/trebovat-obyazatelnyu-medosmotr-kandidatov-v-prezidenty-predlozhibeketaev.html> (29.05.2017 г.).

145. Трощинский П. В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности высших органов государственной власти КНР // Право и государство. № 2(71) 2016. – С. 71-76.

146. Ударцев С. Ф. Правовое государство: смысловые грани доктрины (из истории философии права) // Научные труды «Әділет» (Алматы, ВШП «Әділет»). № 1 (9), 2001. – С. 5-35.

147. Ударцев С. Ф. Политико-правовые взгляды Томаса Джефферсона // Томас Джефферсон. Декларация независимости. Инаугурационные речи / Вступит. статья и примеч. С. Ф. Ударцева. Изд. 2-е, исправл. и доп. (Сер.: «Жемчужины истории политической и правовой мысли»). – Алматы: Жеті Жарғы, 2004. – С. 5-26.

148. Ударцев С. Ф. Правовая политика: новые приоритеты развития и преемственность // Юридическая газета. Республиканская ежедневная газета. Среда, 9 сентября 2009 г., № 136 (1733). – С. 2-3.

149. Ударцев С. Ф. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік этносаясаттың конституциялық негіздері // Қазақстан республикасының мемлекеттік этносаясат императивтері. Мемлекеттік органдарға арналған талдау материалдары мен әдістемелік ұсынымдар. – Астана, 2012. – 60-87 бб.

150. Ударцев С. Ф. Конституционные основы государственной этнополитики // В кн.: Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / Под общей ред. Тугжанова Е. Л. – Астана: ТОО «Дәме», 2012. – С. 290-312.

151. Ударцев С. Ф. Имена людей в конституциях // Право и государство (КазГЮУ, Астана). 2013. № 1 (58). Тема номера: «Социальная модернизация: политика и правовое обеспечение». – С. 67-69. Электронная версия на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2.pdf> (07.08.2017).

152. Ударцев С. Ф. Государственность в условиях глобализации: кризисные явления, адаптационная трансформация и развитие // Право и государство (Астана), 2013, № 4 (61). Тема номера: «Вызовы XXI века». – С. 18-23. Электронная версия на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/3%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%2018-23.pdf> (17.06.2017 г.).

153. Ударцев С. Ф. Конституционное развитие стран Европейского Союза и Центральной Азии (о семинаре в Хельсинки) // Право и государство (Астана). 2014. № 4 (65) (Тема номера: «Светское государство. Конституционный контроль»). См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/7.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%20%D0%A4.%2038-45.pdf> (28.09.2016 г.).

154. Ударцев С. Ф. Факторы, влияющие на развитие конституции и конституционную реформу // Общественное мнение. Права человека. Узбекский гуманитарный журнал (Ташкент). 2014. № 4 (68).

155. Ударцев С. Ф. Государство, право и космическая деятельность // В кн.: Социология права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. / Ответ. ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2015. – 344 с. – С. 307-338.

156. Ударцев С. Ф. Сильное государство: вопросы теории // Право и государство. 2016, № 2. – С. 6-14. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/1.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%D0%A4.%20%D1%81.%206-14.pdf> (10.10.2017 г.).

157. Ударцев С. Ф., Темирбеков Ж.Р. Концепции «Rule of Law» («верховенство права») и “Rechtsstaat” («правовое государство»): сравнительный анализ // Государство и право. 2015, май, № 5. – С. 5-16.

158. Ударцев С. Ф. Из истории конституционной эволюции Франции // Вестник Алтайской академии экономики и права – Journal of Altai Academy of Economics and Law. Issue 1 (39) (Барнаул: Издательство ААЭП). 2015, вып. 1 (39). – С. 89-95.

159. Ударцев С. Ф. Конституционная реформа как одно из средств обеспечения устойчивого развития (некоторые вопросы

теории) // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Выпуск 27. – Астана, 2015. – С. 86-94.

160. Ударцев С. Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с.

161. Ударцев С. Ф. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права // [Гл. 3, 3.2 в книге:] Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И. И. Рогова, В. А. Малиновского. – Алматы: Паритет, 2015. – 384 с. – С. 135-161.

162. Ударцев С. Ф. Конституционная реформа: некоторые вопросы теории // Право и государство. 2015. № 3 (68). Тема номера: 20 лет Конституции Казахстана. – С. 44-49. См. также на сайте журнала: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/8.%20%D0%A3%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2%20%D0%A1.%D0%A4.%2044-49.pdf> (08.08.2016).

163. Udartsev Sergey F. Constitutional reform: theoretical issues // Právo a bezpečnost. Ročník 2016, číslo 1. S. 85-96, 99 (Translated from Russian by Oxana Kachan).

164. Ударцев С. Ф. Феномен английского права // Право и государство. № 3 (72), 2016. – С. 6-9.

165. Ударцев С. Ф. Зона применения английского права и суда в Казахстане (Вариант ответа на вызовы глобальной экономики) // Международные Лихачевские научные чтения – 2017. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». Сайт: Площадь Д. С. Лихачева. Секция 3. «Экономика и право: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». – http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/UdartsevSF_sec3_rus_izd.pdf (07.03.2017).

166. Ударцев С. Ф. Конституционная реформа 2017 года в Казахстане: международные договоры и национальное право // Проблемы федеративных отношений в странах Европы. Сборник научных статей Всероссийской научной конференции, посвященной 25-летию Ассоциации европейских исследований. Пенза, 1-2 июня 2017 г. / Ответ. редактор: Гуляков А. Д. Пенза: Пензенский гос. университет, 2017. – 282 с. – С. 164-172.

167. Ударцев С. Ф. Конституционная реформа 2017 года в Казахстане как ответ на вызовы глобализации // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Модернизация 3.0. Рухани жаңғыру» (25 августа 2017 года) (Конституционная реформа Казахстана) / Под общей ред. Г. С. Ныгыметова. Астана: Институт евразийской интеграции, 2017. – С. 194-203.

168. Ударцев С. Ф. Глобальная эволюция права и интересы // Интересы в праве. Жидковские чтения = Interests in Law. Zhidkov's readings: 25-26 марта 2016 г. / Отв. ред. М. В. Немытина. Москва: РУДН, 2017. – 633 с. – 58-65.

169. Участие в заседании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/uchastie-v-zasedanii-rabochei-gruppy-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-gosudarstvennoi-vlasti (11.04.2017 г.).

170. Филипенко, Артем. Итальянцы отвергли конституционную реформу премьера Ренци // РБК. – <http://www.rbc.ru/politics/05/12/2016/584492d09a794706995416ba> (12.04.2017 г.).

171. Финнис, Джон. Естественное право и естественные права / пер. с англ. В. П. Гайдамака и А. В. Панихиной. – М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016 (Серия «Право»). – 534 с.

172. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – 320 с.

173. Халлберг П. Перспективы развития верховенства права в Центральной Азии: Пер. с англ. – Алматы-Астана: Академ-пресс, 2013. – 304 с.

174. Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. – М.: «Научная книга», 2009. – 766 с.

175. Честнов И.Л. Постклассическое правопонимание: основные характеристики // Право и государство. 2017. № 1-2. – С. 13-25.

176. Шайкенов Арман, Шайкенов Валихан. Конституционен ли МФЦА и помогут ли поправки в Конституцию? // Forbes Ка-

захстан. – https://forbes.kz/process/expertise/konstitutsionen_li_mftsa_i_pomogut_li_popravki_v_konstitutsiyu (12.04.2017 г.).

177. Шакиров А. О. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан: возможности совершенствования на основе применения зарубежного опыта // Право и государство. № 4, 2016. – С. 13-18.

178. Freedom House опасается негативных сценариев транзита власти в Казахстане. 06.04.17 // Центр – 1. Новости, аналитика и мнения из Центральной Азии. – <https://centre1.com/kazakhstan/freedom-house-opasetsya-negativnyh-stsenariiev-tranzita-vlasti-v-kazahstane/> (12.04.2017 г.).

179. Freedom House. Nations in Transit 2017. The False Promise of Populism // Freedom House – <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> (12.04.2017 г.).

180. Strasbourg, 14 March 2017. Opinion 822/2017. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). Kazakhstan – Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017). P. 8 // Официальный сайт Венецианской комиссии Совета Европы (Council of Europe. Venice Commission). – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)010-e) (06.06.2017 г.).

²³⁵ Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051> (12.06.2017 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ

О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК²³⁵

Статья 1. Внести в Конституцию Республики Казахстан, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245; 2007 г., № 10, ст. 68; 2011 г., № 3, ст. 29), следующие изменения и дополнения:

1. Статью 2 дополнить пунктом 3-1 следующего содержания:
«3-1. В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом.».

2. Пункт 3 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.».

3. Пункт 2 статьи 10 изложить в следующей редакции:

«2. 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.».

4. В статье 39:

1) пункт 2 после слова «межнациональное» дополнить словами «и межконфессиональное»;

²³⁵ Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051> (12.06.2017 г.).

2) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13–15, пунктом 1 статьи 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции.».

5. Пункт 2 статьи 41 изложить в следующей редакции:

«2. Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.».

6. В статье 44:

1) подпункт 3) изложить в следующей редакции:

«3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства; по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, назначает на должности членов Правительства; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;»;

2) подпункты 8) и 9) исключить;

3) дополнить подпунктом 10-1) следующего содержания:

«10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конститу-

ционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан»;»

4) подпункт 18) изложить в следующей редакции:

«18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;».

7. Пункт 2 статьи 45 исключить.

8. Пункт 1 статьи 49 изложить в следующей редакции:

«1. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть.».

9. Подпункт 3) статьи 53 исключить.

10. Статью 55 дополнить подпунктом 1-1) следующего содержания:

«1-1) по представлению Президента Республики Казахстан избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан;».

11. Подпункт 6) статьи 57 изложить в следующей редакции:

«6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принять обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;».

12. Пункт 2 статьи 61 изложить в следующей редакции:

«2. Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.».

13. Пункт 2 статьи 64 изложить в следующей редакции:

«2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом.».

14. В статье 66:

1) подпункт 1) изложить в следующей редакции:

«1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение;»;

2) подпункт 8) исключить;

3) дополнить подпунктом 9-1) следующего содержания:

«9-1) по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета;».

15. Подпункт 4) статьи 67 после слов «докладывает Президенту» дополнить словами «и Парламенту».

16. Пункт 1 статьи 70 изложить в следующей редакции:

«1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.».

17. Пункт 2 статьи 72 изложить в следующей редакции:

«2. Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.».

18. Пункт 4 статьи 73 исключить.

19. Пункт 2 статьи 74 изложить в следующей редакции:

«2. Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.».

20. Пункт 3 статьи 79 изложить в следующей редакции:

«3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.».

21. Статью 81 изложить в следующей редакции:

«Статья 81 Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его

подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики.».

22. Пункт 1 статьи 83 изложить в следующей редакции:

«1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.».

23. Пункт 5 статьи 86 изложить в следующей редакции:

«5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.».

24. В пункте 4 статьи 87 предложение второе изложить в следующей редакции:

«Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом.».

25. В статье 91:

1) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. Установленные Конституцией независимость 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.»;

2) дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи.».

Статья 2. Государственные органы и должностные лица Республики Казахстан, образованные, избранные, назначенные в соответствии с Конституцией и законодательством Республики Казахстан, сохраняют свои полномочия на день вступления в силу настоящего Закона до истечения срока полномочий органов и должностных лиц Республики, на который они были

образованы, избраны или назначены, либо до прекращения их полномочий в установленном Конституцией и законодательством Республики порядке.

Статья 3. Настоящий Закон вводится в действие со дня его первого официального опубликования.

*Президент
Республики Казахстан*

Н. Назарбаев

Серия «Высшее образование»

Сергей Федорович Ударцев

**КАЗАХСТАН: КОНСТИТУЦИОННАЯ
РЕФОРМА 2017 ГОДА**

**(Комментарий к Закону Республики Казахстан
«О внесении изменений и дополнений
в Конституцию Республики Казахстан»
от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК)**

**Редактор Р. Турлынова
Технический редактор Э. Заманбек
Художественный редактор Ж. Казанкапов
Корректор Р. Турлынова
Дизайнер А. Салиев
Компьютерная верстка У. Бердибековой**

Подписано к печати 28.03.2018.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. п.л. 11,16.
Тираж 500 экз. Заказ № 50.

Издательство «Фолиант»
010000, г. Астана, ул. Ш. Айманова, 13
тел./факс: 39-60-70, 39-54-59, 39-72-49

Отпечатано в типографии «Регис-СТ Полиграф»
010000, г. Астана, ул. Ш. Айманова, 13