

Конституционная реформа в Казахстане: некоторые вопросы совершенствования статуса и полномочий Президента и Парламента

Аннотация. В рамках конституционной реформы, проведенной в Казахстане в 2017 г., произошло перераспределение власти между Президентом, Парламентом и Правительством. Однако и в дальнейшем следует продолжить работу по обеспечению баланса полномочий высших органов власти, повышению роли законодательной ветви власти. Нуждаются в совершенствовании нормы конституционного законодательства, регулирующие статус и полномочия Президента (о требованиях по стажу государственной службы для кандидата в Президенты, об основаниях и процедуре досрочного прекращения полномочий Президента, осуществлении консультаций с Конституционным Советом при введении чрезвычайного и военного положений, закреплении механизма обращений к Президенту других субъектов с ходатайством, о сокращении срока вынесения итогового решения Конституционного Совета и критериях срочного рассмотрения им вопросов).

В целях обеспечения реальной многопартийности и на этой основе полноценного осуществления Парламентом контроля за деятельностью Правительства необходимо снизить заградительный барьер в распределении мандатов для партий, участвовавших в выборах Мажилиса, с 7 до 2—3 %, предоставить высшему представительному органу непосредственно, без участия Президента Республики, применять к членам Правительства меры конституционно-правовой ответственности, совершенствовать процедуры выражения доверия и недоверия Правительству, исключить ответственность председателей палат за законность актов, принимаемых Парламентом.

Ключевые слова: Конституция, Президент, Парламент, Конституционный Совет, полномочия, закон, контроль, вотум недоверия, контрассигнация.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.185-192

© Жанузакова Л. Т., 2018

* Жанузакова Лейла Тельмановна, доктор юридических наук, профессор, заместитель директора НИИ права, профессор кафедры юриспруденции и международного права Университета «Туран» zhanleila@mail.ru
050013, Казахстан, г. Алматы, ул. Сатпаева, д. 16-18, 18ф

В соответствии с Конституцией Казахстан провозглашен государством с президентской формой правления¹. Институт Президента сыграл огромную роль в консолидации казахстанского общества и укрепления суверенитета Республики, повышения ее авторитета на международной арене. В Основном законе страны установлены нормативные основы взаимоотношений Президента со всеми ветвями власти, представленными соответствующими государственными органами и взаимодействующими между собой на основе системы сдержек и противовесов.

В Конституцию Республики Казахстан (далее — РК) в 1998, 2007, 2011 гг. вносились изменения и дополнения, нацеленные на развитие политической системы, парламентаризма, укрепление законности, создание независимой судебной системы, усиление гарантий защиты прав человека и гражданина². Поправки в Конституцию РК от 10 марта 2017 г.³ направлены на дальнейшее продвижение страны по пути демократизации, повышение роли Парламента и Правительства в решении социально-экономических и политических вопросов развития государства.

Перераспределение полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, проведенное в рамках конституционной реформы, позволяет модернизировать политическую систему общества и минимизировать политические и правовые риски конституционного развития, усиливает гарантии парламентаризма, повышает контрольные функции Парламента, обеспечивает эволюционность и непрерывность конституционного процесса⁴.

Вместе с тем очевидно, что конституционная реформа 2017 г. не завершает процесс перераспределения власти в Казахстане. Необходимо и в дальнейшем продолжить работу по обеспечению баланса полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, повышению роли законодательной и исполнительной ветви власти и усилению роли политических партий как основы становления парламентаризма в Республике Казахстан.

В этой связи целесообразно рассмотреть некоторые ключевые вопросы, связанные со статусом и полномочиями Президента и Парламента.

Конституция РК закрепила требования, предъявляемые к кандидату в Президенты. Изменения, внесенные в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан», установили дополнительное требование: он должен иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет⁵.

Следует подчеркнуть, что в большинстве стран отсутствуют требования такого рода, и в этом отношении казахстанское законодательство идет на шаг впереди. Безусловно, введение подобного условия — правильный шаг с точки зрения повышения эффективности управления. В то же время представляется, что указанный минимальный срок, предъявляемый к опыту работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, явно занижен. Ведь речь идет о требованиях к главе государства. Поэтому опыт работы на таких должностях должен составлять как минимум 10 лет.

¹ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217.

² Законы РК от 7 октября 1998 г. № 284, от 21 мая 2007 г. № 254, от 2 февраля 2011 г. № 403 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 1998. № 20. Ст. 245 ; 2007. № 10. Ст. 68 ; 2011. № 3. Ст. 29.

³ Закон РК от 10 марта 2017 г. № 51 «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2017. 14 марта.

⁴ Караев А. А. Современное состояние и проблемы конституционного развития Республики Казахстан // URL: <https://www.zakon.kz/4844145-sovremennoe-sostojanie-i-problemy.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).

⁵ Конституционный закон РК от 15 июня 2017 г. № 75-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2017. № 12. Ст. 33

Нуждается в пересмотре и редакция п. 2 ст. 47 Конституции РК, закрепляющего институт импичмента как форму конституционной ответственности Президента. Он может быть отрешен от должности за совершение государственной измены. Однако сама процедура отрешения чрезмерно усложнена и ограничена по срокам (на нее отводится 2 месяца). Решение принимается на совместном заседании Сената и Мажилиса большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из палат. Кроме того, отклонение обвинения Президента в совершении государственной измены на любой стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса, что делает проблемным даже возбуждение данной процедуры.

Несмотря на значимость и важную роль Президента в поступательном развитии казахстанского общества, Конституция РК должна содержать определенные механизмы и гарантии, позволяющие Парламенту в рамках правовых процедур иметь более широкие возможности для досрочного прекращения его полномочий.

А. А. Караевым предлагалось принять закон «Об ответственности Президента Республики Казахстан» и в нем, по мнению автора, детализировать перечень правонарушений, за совершение которых Парламент может отстранить главу государства от власти, а также конституционные процедуры⁶.

На наш взгляд, если поддержать данную позицию, то такой акт должен быть принят на уровне конституционного закона, поскольку статус Президента определен конституционным законом. Но, с другой стороны, острой необходимости в принятии такого акта нет, достаточно урегулировать более подробно все процедуры в ст. 47 Конституции РК, а также при необходимости внести соответствующие поправки в конституционные законы «О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Ка-

захстан и статусе его депутатов», в регламенты Парламента и его палат.

Целесообразно ввести как отдельное основание досрочного прекращения полномочий главы государства его добровольную отставку. Такое основание освобождения высшего должностного лица страны закреплено в конституциях Кыргызской Республики, Армении, Республики Беларусь, России, США, Болгарии и др. Институт отставки предусмотрен в отношении депутатов Парламента, членов Конституционного Совета и Правительства, судей.

Необходимо исключить из Конституции РК норму о досрочном прекращении полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса, в случае отклонения обвинения Президента в совершении государственной измены. Наличие такой нормы уже заранее предопределяет бесперспективность такой инициативы.

Президент наделен координационно-арбитражными, представительскими, стратегическими, контрольными и регулирующими функциями. Для их осуществления он наделен полномочиями, позволяющими обеспечивать эффективное функционирование государственного механизма в целом, ответственность органов власти перед народом, выступать гарантом верховенства и незыблемости Конституции РК, прав и свобод человека.

Президент обладает чрезвычайными полномочиями: в случае угрозы демократическим институтам, независимости и территориальной целостности может ввести чрезвычайное положение, включая применение вооруженных сил, а в случае агрессии — военное положение, объявить мобилизацию. На наш взгляд, нуждается в совершенствовании процедура их осуществления. Здесь можно позаимствовать положительный зарубежный опыт. Так, ст. 16 Конституции Франции предусматривает при введении чрезвычайных мер обязательные официальные консультации Президента с Премьер-министром,

⁶ Караев А. А. Конституционная ответственность — составная часть механизма конституционной безопасности и защиты общественных интересов URL: <https://www.zakon.kz/4819616-konstitucionnaja-otvetstvennost.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).

с председателями палат, а также с Конституционным советом⁷.

В Казахстане Президент консультируется с Премьер-министром и председателями палат, но консультации с Конституционным Советом не предусмотрены, хотя это орган, обеспечивающий верховенство Конституции на всей территории Республики. При введении чрезвычайного или военного положения могут вводиться ограничения на осуществление отдельных конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этой связи целесообразно ввести соответствующие дополнения в пп. 16 ст. 44 и п. 1 ст. 72 Конституции РК, связанные с проведением Президентом консультаций с Конституционным Советом при введении чрезвычайного положения и применении соответствующих мер.

Конституция РК разрешает главе государства потребовать ускоренной процедуры принятия решения Конституционным Советом, если вопрос не терпит отлагательств, но не оговаривает, при рассмотрении каких обращений он вправе потребовать сокращенного срока. Поскольку Конституция и Конституционный закон устанавливают общие предельные сроки (не более одного месяца) для рассмотрения любых категорий дел, возбужденных по инициативе разных субъектов, то и специальный срок может быть только один. Поэтому Президент вправе требовать сокращения срока не только, если он обращался лично, но и по обращениям других субъектов⁸.

Целесообразно закрепить механизм обращений к Президенту от субъектов, указанных в ст. 72 Конституции РК. Председатели палат и депутаты Парламента, Премьер-министр и суды должны получить право обращаться к Президенту с ходатайством о сокращении срока вынесения итогового решения Конституционного Совета по их обращениям. При этом свое ходатайство они должны мотивировать.

Нужно выявить критерии для понятия «вопрос не терпит отлагательства». По-видимому, критериями срочности будут выступать такие обстоятельства, которые могут вызывать существенные нарушения прав человека с необратимыми последствиями, а также способные привести к нарушению порядка работы соответствующего органа и конфликтам между ветвями власти.

Предлагается изложить п. 3 ст. 73 Конституции РК в следующей редакции: «Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней в целях недопущения существенных нарушений прав человека, нарушения конституционного порядка деятельности и согласованного функционирования органов власти».

В Регламентах Конституционного Совета, Парламента и Правительства, актах, определяющих внутреннюю деятельность судов, следует закрепить механизм обращений председателей палат и депутатов Парламента, Премьер-министра и судов к Президенту с мотивированным ходатайством о сокращении срока вынесения итогового решения Конституционного Совета по их обращениям.

Парламент в соответствии с поправками, внесенными в Конституцию РК, стал единственным органом законодательной власти, поскольку Президент лишился законодательных полномочий (по изданию законов и указов, имеющих силу закона). Необходимость появления такого рода норм можно было понять в середине 1990-х гг., когда шло бурное реформирование всей системы национального законодательства, становление парламентаризма в Казахстане. Глава государства мог таким способом оперативно восполнять правовые пробелы и устранять противоречия в законодательстве. За прошедшие годы произошли коренные изменения

⁷ Конституция Французской Республики 1958 г. с изменениями от 23 июля 2008 г. // URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 10 января 2017 г.).

⁸ Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / под ред. Г. С. Сапаралиева. 2-е изд., испр. и доп. Алматы: Жеті жарғы, 2004. С. 07—408.

в социально-экономической и политической системе, успешно функционирует профессиональный Парламент. Национальная правовая система в целом отвечает потребностям развития страны на современном этапе. По этим причинам и в силу наличия у Президента РК ряда правовых инструментов, позволяющих ему влиять на состояние законодательства, он за весь период действия указанных норм так и не воспользовался полномочиями по изданию законодательных актов.

Однако полноценное осуществление Парламентом законодательной функции сдерживается ограничением в Конституции РК круга вопросов, по которым могут приниматься законы (п. 3 ст. 61). В то же время можно констатировать, что эти ограничения не соблюдаются ни Парламентом, ни Правительством — инициатором большинства законопроектов. Например, вопросы науки, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации не входят в указанный перечень. Однако законы по этим вопросам приняты. И таких примеров много. К тому же законодательное регулирование общественных отношений в той или иной сфере не отрицает возможности их дополнительной регламентации на подзаконном уровне.

Важнейшей функцией Парламента является контроль за деятельностью Правительства. Но полномочия Парламента в области контроля и привлечения к ответственности высших должностных лиц государства чрезвычайно малы и за годы независимости практически не использовались. Депутаты также недостаточно используют внутренние контрольные инструменты.

Парламентский контроль без многопартийности превратится в фикцию. В целях обеспечения гарантий оппозиционной деятельности необходимо снизить заградительный порог в распределении мандатов для партий, участвовавших в выборах Мажилиса, с 7 до 2—3 %,

поскольку данное ограничение входит в противоречие с пропорциональной избирательной системой и искусственно ставит законодательные барьеры, снижая возможности для конкурентного политического процесса. Снижение заградительного барьера позволит сформировать более представительный состав Парламента, будет способствовать реализации контрольных полномочий высшего представительного органа⁹.

Необходимо создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, станет надежной гарантией против превышения Правительством своих полномочий, с другой — не будет ограничивать Правительство в его деятельности. Следует внести изменения в законодательные акты, позволяющие Парламенту непосредственно, без участия Президента применять к членам Правительства меры конституционно-правовой ответственности. Обязанность отчитываться перед Парламентом также может быть конституционно закреплена не только за Правительством, но и за иными государственными органами¹⁰.

Одной из форм парламентского контроля и одновременно политической ответственности Правительства является вотум недоверия. В пункте 7 ст. 61 Конституции РК произошло смешение двух парламентских процедур — получения доверия (отказа в нем) и выражения вотума недоверия. Указанная норма гласит: «В связи с неприятием 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.

⁹ *Кареев А. А.* Выборы в Мажилис Парламента: некоторые проблемы реализации избирательных прав граждан // URL: <https://www.zakon.kz/4778904-vybory-v-mazhilis-parlamenta-nekotorye.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).

¹⁰ *Тлембаева Ж. У.* Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2016. Т. 16. Вып. № 4. С. 99—101.

Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год».

В данном случае речь идет об отказе в получении доверия — процедуре, инициатором которой является Правительство в лице его Премьер-министра, а не о выражении вотума недоверия — процедуре, которая возбуждается по инициативе Парламента.

В Казахстане даже разрешенное использование этой процедуры 2 раза в год подрывает самостоятельность Парламента в принятии либо отклонении законопроектов, внесенных Правительством, позволяет ему манипулировать Парламентом, нарушает принципы законодательного процесса, поскольку допускает принятие закона без голосования. Это ставит законодательный орган, избираемый народом, в подчиненное положение перед властью исполнительной, формируемой с участием узкого круга лиц. Поэтому надо эту норму уточнить либо исключить.

Можно изложить третье и четвертое предложения п. 7 ст. 61 Конституции РК в следующей редакции: «Если предложение о получении доверия Правительству не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из палат, проект закона считается принятым без голосования. Правительство не может пользоваться этим правом более одного раза в год».

Другим вариантом решения проблемы является исключение этой нормы из Конституции РК.

Конституционные поправки повысили правозащитную роль Парламента, передав право назначать Уполномоченного по правам человека Сенату по представлению Президента. Для усиления механизма защиты прав человека и повышения статуса Уполномоченного по правам человека предлагается дополнить ст. 12 Конституции РК пунктом 6 следующего содержания: «В целях обеспечения соблюдения прав человека и гражданина в Республике Казахстан учреждается институт Уполномоченного по правам человека. Компетенция, порядок организации и деятельности Уполномоченного по правам человека регулируется законом».

Сомнительным представляется институт контрассигнации, закрепленный п. 3 ст. 45 Конституции РК и предусматривающий предварительное скрепление актов Парламента, подписываемых Президентом, а также актов Президента, издаваемых по инициативе Правительства, соответственно подписью председателя каждой из палат Парламента либо Премьер-министра с возложением на них юридической ответственности за законность данных актов. В чем конкретно выражается юридическая ответственность председателей Сената и Мажилиса и Премьер-министра неясно, не установлены и правовые последствия такой ответственности. Подобный институт функционирует главным образом в странах с парламентским типом правления, где глава государства «слабый» и обладает лишь номинальными полномочиями.

Например, согласно ст. 89 Конституции Италии (парламентская республика) «Никакой акт Президента Республики не действителен, если он не контрассигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Акты, имеющие силу закона, и другие указанные в законе акты контрассигнуются также председателем Совета министров»¹¹.

Непонятна и правовая нагрузка этой нормы. Если Парламент примет закон, признанный неконституционным Конституционным Советом, он просто не будет подписан Президентом. Если по обращению суда действующий закон в целом или в его части будет признан Конституционным Советом ущемляющим конституционные права и свободы человека и гражданина, то он прекратит свое действие и не будет применяться. В чем конкретно будет состоять юридическая ответственность председателей Сената и Мажилиса, неясно. Да и не было в конституционной практике привлечения этих должностных лиц к какой-либо ответственности за весь период действия Конституции Казахстана. Сами председатели палат при принятии законов имеют те же права, как и другие депутаты. Закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов каждой из палат.

¹¹ Конституция Италии от 27 декабря 1947 г. // Конституции государств (стран) мира. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 10 января 2017 г.).

Предоставление Президенту права законодательной инициативы еще больше показывает сомнительность данной нормы. Почему за законопроекты, инициированные главой государства, должны отвечать председатели палат Парламента?

В этой связи институт контрассигнации в отношении законов, принимаемых Парламентом, можно сохранить только в части предварительного подписания их председателями палат до подписи Президента, исключив их ответственность за законность данных актов.

Другое дело — ответственность Премьер-министра за законность актов Президента, издаваемых по инициативе Правительства. Но ме-

ханизм ответственности здесь должен быть прописан конкретно.

Сегодня посредством норм Конституции РК происходит регулирование широкого круга общественных отношений, обеспечивается непрерывность конституционного процесса, поддерживается бережное отношение к национальным ценностям и традициям. С учетом новой конституционной ситуации, внутриполитических реалий и тенденций в современном мире необходимо говорить о качественном, поэтапном совершенствовании законодательства, отвечающего требованиям дальнейшей демократизации общества и задачам социально-экономического развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Караев А. А.* Выборы в Мажилис Парламента: некоторые проблемы реализации избирательных прав граждан // URL: <https://www.zakon.kz/4778904-vybory-v-mazhilis-parlameta-nekotorye.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).
2. *Караев А. А.* Конституционная ответственность — составная часть механизма конституционной безопасности и защиты общественных интересов // URL: <https://www.zakon.kz/4819616-konstitucionnaja-otvetstvennost.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).
3. *Караев А. А.* Современное состояние и проблемы конституционного развития Республики Казахстан // URL: <https://www.zakon.kz/4844145-sovremennoe-sostojanie-i-problemy.html> (дата обращения: 10 января 2017 г.).
4. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / под ред. Г. С. Сапаргалиева. — 2-е изд., испр. и доп. — Алматы : Жеті жарғы, 2004. — 584 с.
5. *Тлембаева Ж. У.* Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. — 2016. — Т. 16. — Вып. № 4. — С. 91—105.

Материал поступил в редакцию 23 августа 2017 г.

CONSTITUTIONAL REFORM IN KAZAKHSTAN: ISSUES OF IMPROVING THE STATUS AND POWERS OF THE PRESIDENT AND PARLIAMENT

ZHANUZAKOVA Leyla Telmanovna — Doctor of Law, Professor, Deputy Director of the Research Institute of Law, Professor of the Department of Law and International Law of the Turan University zhanleila@mail.ru
050013, Kazakhstan, Almaty, ul. Satpayeva, d. 16-18, 18f

Abstract. *Within the framework of the constitutional reform held in Kazakhstan in 2017, there was a redistribution of power between the President, Parliament and Government. However, in the future it is necessary to continue the work to ensure the balance of powers of the highest authorities, and to increase the role of the legislative*

branch of power. There is a need to improve the norms of the constitutional legislation governing the status and powers of the President (on the requirements for the length of service for the presidential candidate, on the grounds and procedure for early termination of the powers of the President, on consulting the Constitutional Council when introducing the state of emergency and martial law, on securing the mechanism for appeals to the President by other subjects, on shortening the deadline for issuing a final decision of the Constitutional Council and the criteria for urgency consideration of the questions). In order to ensure a real multi-party system and, on this basis, full implementation of the parliamentary control over the activities of the Government, it is necessary to reduce the barrage in the distribution of mandates for the parties participating in the Majilis elections from 7 to 2-3%, to entitle the representative body directly without the participation of the President of the Republic to apply measures of constitutional and legal responsibility to the members of the Government, to improve the procedures for vote of confidence and no confidence to the Government, to exclude the responsibility of chairmen of chambers for the legality of acts adopted by Parliament.

Keywords: *Constitution, President, Parliament, Constitutional Council, powers, law, control, no-confidence vote, countersignature.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Karaev A. A. Vybory v Mazhilis Parlamenta: nekotorye problemy realizatsii izbiratel'nykh prav grazhdan // URL: <https://www.zakon.kz/4778904-vybory-v-mazhilis-parlamenta-nekotorye.html> (data obrashcheniya: 10 yanvarya 2017 g.).*
2. *Karaev A. A. Konstitutsionnaya otvetstvennost' — sostavnaya chast' mekhanizma konstitutsionnoy bezopasnosti i zashchity obshchestvennykh interesov // URL: <https://www.zakon.kz/4819616-konstitucionnaya-otvetstvennost.html> (data obrashcheniya: 10 yanvarya 2017 g.).*
3. *Karaev A. A. Sovremennoe sostoyanie i problemy konstitutsionnogo razvitiya Respubliki Kazakhstan // URL: <https://www.zakon.kz/4844145-sovremennoe-sostojanie-i-problemy.html> (data obrashcheniya: 10 yanvarya 2017 g.).*
4. *Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan. Nauchno-pravovoy kommentariy / pod red. G. S. Sapargaliev. — 2-e izd., ispr. i dop. — Almaty : Zheti zharıy, 2004. — 584 s.*
5. *Tlembaeva Zh. U. Zarubezhniy opyt organizatsii parlamentskogo kontrolya i voprosy sovershenstvovaniya ego pravovykh mekhanizmov v Kazakhstane // Nauchniy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN. — 2016. — T. 16. — Vyp. № 4. — S. 91—105.*