

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФГБОУ ВО
«Челябинский государственный университет»**

Р.Г. Нурмагамбетов, С.К. Укин

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

учебное пособие

Челябинск, 2018

УДК 342 (075)
ББК 67.400.1я73
Н90

*Рекомендовано к изданию Ученым советом
Челябинского государственного университета*

Рецензенты:

Лебедев Валериан Алексеевич, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Ишекков Константин Анатольевич, профессор кафедры правоведения факультета государственного управления, бизнеса и права Павлодарского государственного университета им. С. Торайгырова, главный научный сотрудник центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент.

Нурмагамбетов Р.Г., Укин С.К.

Н90 Конституционное право Республики Казахстан: Учебное пособие. / Р.Г. Нурмагамбетов, С.К. Укин – Костанай: Костанайский филиал ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет» 2018. – 310 с.

ISBN 978-601-7798-88-8

В данном учебном пособии кратко излагается курс конституционного права Республики Казахстан как ведущей отрасли национальной системы права Казахстана. Даются основные институты конституционного права Республики Казахстан: права и свободы человека и гражданина, избирательное право, парламентаризм, конституционный контроль, местное государственное управление и самоуправление и др. В конце каждой темы содержатся схемы, контрольные вопросы. В пособие также включен терминологический словарь, который содержит более 150 наиболее употребляемых терминов и выражений, используемых как в конституционном праве Республики Казахстан, так и в конституционном праве зарубежных стран. Термины словаря расположены в алфавитном порядке и содержат в необходимых случаях ссылки на Конституцию Республики Казахстан 1995 года, законы, иные нормативные правовые акты, а также на нормативные постановления Конституционного Совета.

Для студентов юридических вузов и факультетов, средне-специальных учебных заведений, а также для всех тех, кто интересуется вопросами конституционного права Республики Казахстан.

УДК 342 (075)
ББК 67.400.1я73

ISBN 978-601-7798-88-8

© Костанайский филиал Челябинского
государственного университета, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Тема 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОДЫ.....	6
Тема 2. ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	32
Тема 3. КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА.....	45
Тема 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	60
Тема 5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	66
Тема 6. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	75
Тема 7. ГРАЖДАНСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	92
Тема 8. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	111
Тема 9. РЕСПУБЛИКАНСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ.....	123
Тема 10. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	131
Тема 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	139
Тема 12. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	155
Тема 13. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТОВ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	181
Тема 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	190
Тема 15. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	199
Тема 16. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОСУДИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	211
Тема 17. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	222
Словарь терминов по дисциплине «Конституционное право Республики Казахстан».....	234
Список использованной литературы.....	303

Введение

Учебная дисциплина «Конституционное право Республики Казахстан» является фундаментальной юридической дисциплиной. В условиях, когда государственно-правовая ситуация в Казахстане меняется крайне быстрыми темпами, в результате которых в его правовой системе и системе права появляются новые отрасли и институты права, новые законодательные акты, как студентам, так и самим преподавателям важно усвоить теоретические положения фундаментальных юридических дисциплин, в том числе и конституционного права Республики Казахстан.

С другой стороны, изучение курса «Конституционное право Республики Казахстан» имеет не только теоретическое, но и важное правотворческое и правоприменительное значение. Студенты юридических вузов и факультетов как будущие юристы должны уметь анализировать содержание Конституции, конституционных и обычных законов, иных нормативных правовых актов. В этой связи студентам необходимо знать вопросы конституционных прав и свобод человека и гражданина, избирательного права и избирательной системы, правотворчества, правового статуса центральных и местных органов власти и органов местного самоуправления, конституционного контроля и других институтов конституционного права. В то же время знание в первую очередь не только нормативных положений Конституции и основанных на ней законов, но и основополагающих идей, принципов Конституции позволит студентам в их будущей профессиональной деятельности уважительно относиться к праву, к правам и свободам человека и гражданина.

В данном учебном пособии рассматриваются основные институты конституционного права. Авторы стремились подойти к освещению данного курса не только простым описанием нормативных положений Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, но и с учетом позиций ученых-юристов по тем или иным вопросам общей теории права, конституционного права, иных смежных отраслей права, а также собственной позицией по указанным вопросам.

Известно, что конституционное право, особенно в странах с транзитной экономической, политической системой, является наиболее подвижной отраслью права, связанное с принятием большого количества законодательных актов, а также с внесением изменений и дополнений в действующие акты по вопросам конституционного права. Не исключение и Республика Казахстан. Тем не менее, при подготовке данного учебного пособия авторы наряду с анализом конституционных и обычных законов, нормативных постановлений Конституционного Совета, основной упор сделали на анализе норм Конституции Республики Казахстан как центрального звена правовой системы Казахстана с учетом последних изменений и дополнений от 10 марта 2017 года.

Безусловно, сама система и методика как преподавания юридических дисциплин, так и вузовского преподавания вообще, будет постоянно меняться и совершенствоваться. Тем не менее, реформы в образовании должны быть направлены не только на совершенствование методики передачи знаний и

учебного процесса в целом, но и на выработку у студентов навыков самостоятельной работы, на самостоятельный творческий анализ ими государственно-правовых явлений и категорий.

Тема 1 Конституционное право Республики Казахстан: понятие, предмет и методы

1.1. Понятие, предмет и объект конституционного права

1.2. Конституционно-правовые нормы

1.3. Конституционно-правовые отношения, их субъекты

1.4. Понятие конституционного регулирования общественных отношений

1.1. Понятие, предмет и объект конституционного права

Обычно термин «конституционное право» рассматривается в трёх аспектах (значениях, смыслах):

- 1) как отрасль позитивного права;
- 2) как правовая наука;
- 3) как учебная юридическая дисциплина.

Как отрасль позитивного права конституционное право представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, которые установлены и (или) санкционированы государством, а также приняты народом на референдуме. Государство устанавливает конституционно-правовые нормы путем правотворческой деятельности, а также придает юридическую силу ранее сложившимся правилам (санкционирует), в том числе имеющим конституционный характер. В данном случае санкционированные государством правила приобретают характер конституционно-правовых обычаев.

Здесь следует отметить, что конституционно-правовой обычай, который нигде письменно, текстуально не закреплялся ни в одном нормативном акте, имел место, например, в бывшем СССР, а также до сих пор имеет место в странах общего права, особенно в Великобритании, Новой Зеландии. Так, по Конституции СССР 1977 года в Президиум Верховного Совета СССР, избираемый из числа депутатов Верховного Совета СССР, входило пятнадцать заместителей Председателя – по одному от каждой союзной республики. По сложившемуся конституционному обычаю заместителями избирались председатели Президиума Верховного Совета союзных республик. Но нельзя было это делать нормой Конституции СССР – ведь в этом случае заместителем Председателя мог стать человек, даже не являющийся депутатом Верховного Совета СССР (если председатель Президиума Верховного Совета союзной республики еще не стал союзным депутатом), и союзная республика была бы поставлена перед необходимостью либо избирать председателем своего Президиума лишь лицо, уже являющееся депутатом Верховного Совета СССР, либо, если председатель еще не является таковым, немедленно организовывать его избрание. И хотя на практике таких проблем почти не возникало, конституционный обычай в подобных случаях был удобнее и поэтому директивной нормой не заменялся¹. В Республике Казахстан в настоящее время

¹См. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный ред. и рук. авторского коллектива – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с. С. 310. См. также: Конституционное право Республики Казахстан: сборник конституционно-правовых актов / сост. С.Г. Шеретов. - Алматы: Юрист,

конституционный обычай как источник конституционного права не встречается².

Одобренные народом на референдуме нормы, содержащиеся в проекте нормативного правового акта (например, в проекте конституции), также становятся общеобязательными и в совокупности с правовыми нормами, установленными государством, составляют позитивное право, отраслевой частью которого является конституционное право.

Как правовая наука конституционное право – это совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в монографиях, книгах, статьях, научных докладах. Как учебная юридическая дисциплина конституционное право – предмет преподавания в высших учебных заведениях.

Кроме того, категорию «конституционное право» понимают как субъективное право, т.е. как основное право человека и гражданина, закрепленное в конституции государства.

В системе казахстанского права конституционное право, хотя и является относительно молодой отраслью права, тем не менее, занимает ведущее место. Данное обстоятельство обусловлено тем, что предметом конституционного права как отрасли права являются общественные отношения, имеющиеся во всех сферах развития общества и государства: политической, экономической, социальной, духовной и т.п. Конституционное право Республики Казахстан регулирует отношения, которые образуют основу всего устройства казахстанского общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это также отношения между человеком и государством³.

Можно сказать, что правовое положение человека и гражданина в обществе и государстве, само устройство общества и государства – форма правления, т.е. порядок образования центральных и местных органов власти и органов местного самоуправления, их компетенция, взаимоотношения между собой, а также политико-территориальное устройство государства – всё это составляет предмет регулирования конституционного права.

Кроме категории «предмет конституционного права» в литературе все чаще указывается на понятие «объект конституционного права». Так, казахстанский автор А.А. Черняков, поясняя данный термин, пишет:

2011.- 388 с.; Абдукаримова З.Т. Конституционное право Республики Казахстан: учебно-методическое пособие / Таразский гос. ун-т им. М.Х. Дулати.- Тараз, 2010.- 96 с.; Конституционное право Республики Казахстан в вопросах и ответах: учебное пособие / Исаева С.Н., Сидорова Н.В., Сатбаева К.Х., Капенова К.Н., Адрисова Ш.М.; Караганд. юрид. ин-т им. Б.Бейсенова.- Караганда, 2006

²При этом в других отраслях права, например, в гражданском праве Республики Казахстан допускается такой источник права, как обычай делового оборота. В частности, пункт 4 статьи 3 Гражданского кодекса Республики Казахстан устанавливает: «Гражданские отношения могут регулироваться обычаями, в том числе обычаями делового оборота, если они не противоречат гражданскому законодательству, действующему на территории Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г., № 23-24 (приложение) И это несмотря на то, что нормы правовых обычаев, в том числе обычаев делового оборота, в пункте 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан не указаны как составная часть действующего права в Республике Казахстан (прим. авторов)

³Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан. Учебное пособие для юридических факультетов. Караганда, РИО «Болашак-Баспа», 1998. 213 с. С. 10

«Содержание основных общественных отношений как объекта конституционного права раскрывается через категории «право» - «объект» (правообъектность). Если говорить в общем, то данный термин включает в себе объект плюс право на него. Поясняя значение этого термина, добавим, что правообъектность конкретно содержит совокупность материальных, интеллектуальных и иных ценностей, благ, интересов, соединенных с правом на них субъектов (физических и юридических лиц, в том числе государства)»⁴.

Однако в ряде случаев различия между объектом и предметом не проводятся. Так, В.Н. Бутылин пишет: «Регулируемые конституцией общественные отношения являются объектом (предметом) конституционного регулирования. Пределы такого регулирования по-разному решались и решаются сейчас в теории и практике конституционализма»⁵. Такой же точки зрения придерживается и Н.А. Михалева, полагая, что «предмет конституционного права в каждой из стран СНГ – это общественные отношения, составляющие объект конституционно-правового регулирования»⁶, и что «общественные отношения как объект конституционного права коренятся в сущности конституционного строя»⁷. Другие авторы, в частности В.Е. Чиркин, вместо термина «предмет регулирования» употребляет «объект регулирования»⁸.

Более четкая позиция по данному вопросу наблюдается у Л.М. Энтина, который пишет: «В государственно-правовой теории принято проводить различие между объектом и предметом конституционного права. Под объектом конституционного права понимается обычно та сфера или те аспекты общественного бытия, правовое существование и регулирование которых находит отражение в нормах конституционного права. Из всего многообразия правовых институтов вычленяются именно те (как правило, наиболее важные и значимые), которые и составляют объект конституционного права. К их числу принято относить основополагающие принципы конституционного строя, основные права и свободы человека, построение государства и публичной власти, условия и порядок ее формирования и функционирования»⁹.

Если мы правильно понимаем данную мысль, то объектами конституционного права могут выступать не только основополагающие, руководящие идеи, начала, т.е. принципы конституционного права, но и такие категории, выступающие институтами или подотраслями конституционного права, как: основы правового положения человека и гражданина; суверенитет и независимость государства; публичная власть; местное самоуправление и др.

⁴Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Теоретические и дидактические материалы. – Алматы: Издательство «ЭділетПресс», 1997, с. 162. С. 7

⁵Бутылин В.Н. Учение о конституции. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с. С. 45

⁶Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. Пособие. – М.: Юристъ, 1998. – 352 с. С. 55

⁷Там же. С. 56

⁸См. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 600 с. С. 12-14

⁹Энтин Л.М. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. Ред. члена-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо и проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с. С. 8

Как и любая другая отрасль права и право в целом, конституционное право регулирует и охраняет общественные отношения совокупностью приемов и средств, которые называются методами правового регулирования. В теории права, как известно, наиболее чаще выделяют два метода правового регулирования: императивный (авторитарный) и диспозитивный (автономный). Императивный (авторитарный) метод правового регулирования характерен для публичных отраслей права, диспозитивный (автономный) – для частных отраслей права. Кроме того, выделяют понятие «способ правового регулирования», состоящие из трех составных частей: дозволение, обязывание и запрет. Однако в науке конституционного права не проводят различия между методом и способом правового регулирования, полагая, что приемы, средства, способы, формы правового воздействия на общественные отношения и есть метод правового регулирования¹⁰. Мы также полагаем, что категория «метод» предполагает совокупность тех или иных способов.

В вопросах метода правового регулирования в конституционном праве Республики Казахстан среди ученых-юристов нет единства мнений. Так, Ж. Баишев выделяет обще установительный или обще закрепительный, императивный и диспозитивный методы¹¹, Г.С. Сапаргалиев – методы обязывания, запрещения, дозволения и признания¹². А.Н. Сагиндыкова указывает на приемы в методах конституционно-правового регулирования: юридическое дозволение, юридическое установление, юридические запреты¹³. Как общий метод конституционного правового регулирования, призванный объединить различные точки зрения, дает А.Т. Ащеулов: основоустанавливающий, учредительный, обще регулятивный¹⁴. Данный метод он предлагает считать универсальным методом конституционного правового регулирования Республики Казахстан¹⁵.

Если исходить из того, что в теории права методы правового регулирования делятся на императивный и диспозитивный, то выделяемые способы регулирования: дозволение, обязывание, запрет должны быть «распределены» в методах правового регулирования. Например, дозволение будет охвачено диспозитивным, а обязывание и запрет, соответственно, императивным методом правового регулирования.

Вышеназванные методы, предложенные А.Т. Ащеуловым, выходят за пределы традиционно выделяемых в теории права методов правового регулирования. Тем не менее, отметим, что именно для конституционного права характерны такие методы регулирования общественных отношений, как

¹⁰См., напр., Ащеулов А.Т. Общая характеристика конституционного права Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 14

¹¹Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан: Учеб.-метод. пособие – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 392 с. С. 7-8

¹²Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 528 с. С. 4

¹³Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Российской Федерации и Республики Казахстан: общие черты и особенности. Учебное пособие (курс лекций). – Алматы: «Білім», 2004. – 288 с. С. 6-7

¹⁴Ащеулов А.Т. Указ. раб. С.15-16

¹⁵Там же. С. 16

основоустанавливающий, учредительный и общерегулятивный. Регламентация прав и свобод граждан в современном конституционном праве Республики Казахстан занимает первое место, а это также усиливает его основоустановительную, учредительную, общерегулятивную роль¹⁶.

1.2. Конституционно-правовые нормы

Конституционно-правовые нормы - часть правовых норм. При этом следует отметить, что в литературе иногда в одном и том же значении, а иногда и в разном смысле понимают дефиниции «конституционно-правовые нормы» и «нормы конституционного права». Так, А.А. Черняков полагает следующее: «Общепринятый термин «конституционно-правовые нормы» не совсем полно передаёт объем и смысл существующего массива норм данной юридической отрасли и, по существу, содержит в себе лишь те акты, которые изложены в Конституции»¹⁷. И далее он резюмирует: «Представляется, что наиболее приемлемым будет термин «нормы конституционного права», который охватывает своим содержанием как конституционные, так и субконституционные (находящиеся за пределами Конституции) законы»¹⁸.

Нам представляется, что данный тезис автора не бесспорен по следующим основаниям. Во-первых, привязывать термин «конституционно-правовые нормы» исключительно к нормам Конституции уже неверно хотя бы потому, что приставка «правовой» предполагает не только нормы Конституции, но и нормы конституционных, обычных законов и иных нормативных правовых актов, которые выступают источниками конституционного права. Соответственно, если иметь в виду только нормы Конституции, то в этом случае более удачным будет термин «конституционные нормы», хотя категория «конституционно-правовые нормы» также включает в свое содержание непосредственно нормы Конституции. Во-вторых, термин «нормы конституционного права» предполагает, как правильно заметил А.А. Черняков, в своем содержании кроме норм Конституции находящиеся за пределами Конституции нормы законов и иных актов. В этом случае, как нам представляется, термины «конституционно-правовые нормы» и «нормы конституционного права» будут иметь одинаковое содержание, значение и смысл. Поэтому указанные дефиниции мы рассматриваем как равнозначные.

Итак, конституционно-правовые нормы – это установленное и (или) санкционированное государством совокупность общеобязательных правил поведения, регулирующие основополагающие общественные отношения, связанные с устройством общества и государства и положением в нем человека и гражданина. Они обладают общими признаками, присущие всем правовым нормам. В то же время нормы конституционного права отличаются от норм других отраслей права по следующему ряду признаков:

- содержанием, т.е. предметом и объектом регулирования общественных отношений;
- источниками, в которых выражены нормы конституционного права;

¹⁶Ащеулов А.Т. Указ. раб. С. 16

¹⁷См. Черняков А.А. Нормы конституционного права: к вопросу о понятии // «Мысль», Алматы, 1997, № 6. С. 17

¹⁸Там же. С.17

-особым кругом субъектов, на регулирование поведения которых направлены нормы конституционного права;

- учредительным характером содержащихся в нормах конституционного права предписаний;

- юридической силой норм конституционного права;

- особенностями структуры норм конституционного права и др.

Именно основополагающие общественные отношения, связанные с основами конституционного строя, т.е. принципами функционирования (деятельности) государства, формой правления, политико-территориальным устройством, осуществлением государственной власти, признаваемыми формами собственности, составляющие экономическую основу общества и т.п., которые регулируются нормами конституционного права, определяют его отличие от норм других отраслей права. Нормы других отраслей права, например, гражданского, трудового, финансового права регулируют соответственно имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, трудовые, финансовые отношения и др.

Нормы конституционного права выражены в таких источниках, как Конституция, конституционные законы, нормативные постановления Конституционного Совета и др., которые имеют различную иерархию по юридической силе. Более подробно об источниках конституционного права будет рассмотрено ниже.

Под действие норм конституционного права подпадает особый круг субъектов – народ, государство, глава государства, парламент, депутаты и др., т.е. нормами конституционного права закрепляется правовое положение субъектов, правовой статус которых не регулируется нормами некоторых других отраслей права.

Нормы конституционного права обладают учредительным характером. Именно народ Казахстана учредил Конституцию Республики Казахстан 1995 года путем его одобрения на республиканском референдуме, на основе и в развитие принципов и норм которого были приняты конституционные, обычные законы и иные нормативные правовые акты.

Не только нормы Конституции, но и ее основополагающие, руководящие идеи, начала, т.е. принципы, выступающие источником не только конституционного права, но и других отраслей права, обладают высшей юридической и императивной силой.

По структуре конституционно-правовые нормы обычно содержат гипотезу и диспозицию, и лишь в редких случаях – санкцию. При этом следует отметить, что санкции в конституционном праве имеют специфический характер. Имеются санкции, характерные только для конституционного права: отрешение от должности (импичмент), роспуск парламента или его нижней палаты, отставка правительства и др. В то же время встречаются санкции, имеющие своего рода бланкетный характер. Например, пункт 3 статьи 3 Конституции Казахстана устанавливает: «Присвоение власти преследуется по закону», который может быть реализован путем применения соответствующих конкретных санкций уголовного закона.

По времени действия нормы конституционного права делятся на постоянные и временные. **Временные конституционные нормы** – нормы, содержащиеся в конституциях или в иных актах конституционного значения, которые принимаются на определенный период времени, по истечении которого они прекращают свое действие. Обычно они содержатся в заключительной части конституции. Примером может служить норма пункта 2 статьи 94 Конституции Республики Казахстан, устанавливающая, что «Вице-Президент Республики Казахстан, избранный в соответствии с законодательством Республики Казахстан, действующим на момент вступления Конституции в силу, сохраняет свои полномочия до истечения срока, на который он был избран».

Кроме того, для норм конституционного права, в отличие от норм других отраслей права, характерны обще регулятивные функции, к которым относятся нормы-цели или нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-разъяснения (дефиниции) и др. Например, пункт 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Это не означает, что Казахстан является на самом деле демократическим, светским, правовым и социальным государством, но стремится стать таковым, ставит такую цель, задачу, закрепляя это в конституционных нормах. К нормам-принципам можно отнести нормы пункта 2 статьи 1 Конституции Казахстана, где закрепляется, что 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.

В то же время нормы-принципы обладают конкретным юридическим содержанием, которые прямо и непосредственно воздействуют на общественные отношения путем регулятивных и охранительных функций на правореализующую, в том числе и на правоприменительную деятельность. Например, принципы правосудия, установленные в пункте 3 статьи 77 Конституции Республики, имеют прямое, непосредственное отношение к деятельности судов и судей и иных правоприменительных органов, когда, например, любые сомнения в виновности лица должны толковаться в пользу обвиняемого как на досудебной, так и на судебной стадиях рассмотрения конкретного юридического дела.

Нормы-дефиниции разъясняют те или иные категориальные аппараты. Например, пункт 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан содержит понятие «действующее право»: «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».

1.3. Конституционно-правовые отношения, их субъекты

Конституционно-правовые отношения - это специфические общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти и отношений личности с государством, содержанием которых является юридические взаимосвязи различных субъектов по реализации прав и выполнению обязанностей, предусмотренных конкретными конституционно-правовыми нормами¹⁹.

Конституционно-правовые отношения - часть правовых отношений. Они обладают всеми признаками и структурой, присущие правовым отношениям: возникают на основе правовой нормы, юридического факта, обладают волевым характером, наличием субъектов и объектов правоотношений и т.п. В то же время особенность конституционно-правовых отношений в том, что практически нет правовых отношений, которые не регулировались бы Конституцией как основным источником конституционного права и иных отраслей права. Нормы Конституции обладают высшей юридической силой и прямым действием как на всей территории Республики Казахстан, так и в конкретных отраслях права. Разумеется, это не означает, что Конституция и конституционное право в целом регулируют все правовые отношения, независимо от их отраслевой принадлежности. Каждая отрасль права регулирует ту или иную область (сферу) общественных отношений, которые и составляют предмет (объект) регулирования данной отрасли права: гражданское право - имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, трудовое право - трудовые отношения и т.п.²⁰ Однако как бы детально ни регулировала та или иная отрасль права в пределах своего предмета общественные отношения, например, гражданское право - отношения собственности, трудовое право - отношения, связанные с условиями труда, закрепленные в трудовом договоре и т.п., такое регулирование не должно противоречить исходным, основополагающим принципам в сфере собственности, таким например, как признание и равная защита государственной и частной собственности; в сфере трудовых отношений - например, таким, как право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены и др. Эти принципы закреплены в соответствующих нормах Конституции Республики (ст.ст. 6, 24, 26) как императив высшей юридической силы и прямого действия, в том числе и в указанных отраслях права.

Именно поэтому исходные, базовые, основополагающие принципы, которые детально не регулируют права и обязанности субъектов конкретных правовых отношений (гражданских, трудовых, и др.), но в силу этого обладают качеством прямого, непосредственного действия в любых правовых ситуациях, позволяет говорить о присутствии конституционно-правовых отношений в форме основополагающих принципов в правоотношениях, регулируемых иными отраслями права. Так, в гражданских правоотношениях стороны могут

¹⁹Ащеулов А.Т. Указ. раб. С. 21

²⁰См: Надилова А.К. Функции трудового права Республики Казахстан // Трудовое право в России и за рубежом. - М.: Юрист, 2013, № 2. С. 41-44

ссылаться не только на Гражданский кодекс, но и на Конституцию; в трудовых правоотношениях – не только на Трудовой кодекс, но также и на Конституцию и т.п. Как правильно полагает А.А. Черняков, «конституция как акт высшей юридической силы зримо присутствует в любом правовом отношении»²¹. Далее он отмечает, «что в практике правореализации нет правоотношений, в которых бы отсутствовала их правовая связь с конституцией. Такая связь проявляется через действие принципов конституции, через ее общие регулятивные и охранительные функции»²².

При этом можно выделить правовые отношения, которые регулируются только нормами конституционного права, например, отношения гражданства, отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов, республиканского референдума, отношения, связанные с законодательным процессом в Парламенте и др. Как известно, для возникновения правовых отношений, в том числе и конституционно-правовых отношений, недостаточно только правовых норм и юридического факта, который приводит норму в действие. Наряду с перечисленными предпосылками для возникновения конституционно-правовых отношений необходимы субъекты, наделенные правами и обязанностями, которые и вступают в правовые связи в качестве субъектов правоотношений. Но для уяснения специфики конституционно-правовых отношений представляется необходимым разграничить дефиниции «субъекты права» и «субъекты правовых отношений».

В теории права категории «субъекты права» и «субъекты правовых отношений» не совпадают в содержательном плане. Как известно, субъектами права кроме государства, его органов, должностных лиц, общественных объединений, юридических лиц являются физические лица независимо от возраста, объема дееспособности и других обстоятельств. Субъектами же правоотношений могут быть только те участники общественных отношений, которые реально могут вступить в правовые связи. Физическим лицам, чтобы стать субъектами правоотношений, недостаточно быть субъектами права, им необходимо достижение определенного возраста, вменяемость и т.п. Например, малолетний ребенок является субъектом права, поскольку имеет право на получение детского пособия, обладает другими правами, т.е. обладает правоспособностью, но фактически вступить лично в правовые отношения не может. За него от его имени и в его интересах в правовые отношения вступают законные представители: родители, усыновители, опекуны. Отсюда понятия «субъект права» и «субъект правоотношений» различаются в том плане, что первое включает в свое содержание не только субъектов, которые реально вступают в правоотношения, но и лиц, которые могут вступить в правовые связи только через законных представителей, а второе охватывает субъектов, которые непосредственно вступают в правоотношения, например, по достижении определенного возраста и по ряду других обстоятельств.

²¹Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Теоретические и дидактические материалы. – Алматы: Издательство «ЭділетПресс», 1997, с. 162. С. 66

²²Там же. С. 67

В этом смысле дефиниции «субъекты конституционного права» и «субъекты конституционно-правовых отношений» также не будут в полном объеме совпадать. При этом, в отличие от некоторых иных отраслей права, в конституционном праве категории «субъекты права» и «субъекты правоотношений» классифицируются по иным критериям, обусловленные спецификой конституционно-правовых отношений. Если, скажем, в частном праве субъекты классифицируются на физические и юридические лица, то в конституционном праве субъектами являются и физические лица независимо от возраста, и юридические лица, и депутатские группы (фракции), и государственные органы, не обладающие правами юридического лица (например, маслихаты, акиматы), и народ в целом и т.п.

В то же время, как и в отношении категорий «субъект права» и «субъект правоотношений», мы будем пользоваться терминологией «субъекты конституционно-правовых отношений».

Весьма широк круг субъектов конституционно-правовых отношений. Их можно классифицировать на следующие группы:

1. Физические лица: граждане, иностранные граждане, лица без гражданства. В полном объеме конституционными правами и свободами пользуются граждане Республики. Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами (п.4 ст. 12 Конституции).

2. Народ в целом, который является единственным источником государственной власти, осуществляющий власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также путем делегирования осуществления своей власти государственным органам (ст. 3 Конституции).

3. Объединения (ассоциации) граждан: политические партии, профессиональные союзы, неправительственные организации, религиозные объединения и др.

4. Государство, суверенитет которого распространяется на всю его территорию, и его административно-территориальные единицы.

5. Органы государственной власти. К ним относятся: глава государства - Президент Республики Казахстан. Высшие и местные представительные органы: Парламент и маслихаты. Исполнительная власть: Правительство, министерства, ведомства, центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства, местные исполнительные органы. Орган конституционного контроля – Конституционный Совет. Судебная власть: Верховный Суд, местные и другие суды, учреждаемые законом. Прокуратура. Иные правоохранительные органы.

6. Органы местного самоуправления, к которым относятся также маслихаты и другие органы местного самоуправления (п.2 ст. 89 Конституции).

7. Депутаты Парламента и местных представительных органов – маслихатов, члены органов местного самоуправления.

8. Депутатские объединения в представительных органах (фракции политических партий и депутатские группы).

1.4 Понятие конституционного регулирования общественных отношений

Одним из условий познания конституционного регулирования является анализ его понятия. Оценивая общее состояние разработки проблем, связанных с определением понятия конституционного регулирования, следует отметить назревшую научную потребность обращения к этой теме.

В общем смысле под правовым регулированием в юридической литературе принято понимать осуществляемую с помощью системы юридических средств, способов и приемов деятельность государства и иных субъектов права в целях упорядочения общественных отношений и их прогрессивного развития²³.

Среди научных категорий правовое регулирование занимает одно из ведущих мест, являясь сложным и объемным по содержанию правовым феноменом. Оно прочно вошло в юридический обиход, и имеет широкое применение в современной научной литературе. Ученые активно используют это понятие в монографиях, диссертациях, научных статьях, учебной и учебно-методической литературе, где оно в разные периоды рассматривалось как деятельность непосредственных участников общественных отношений²⁴, вид реализации норм права в правоотношениях²⁵, применение норм права и других средств²⁶.

Безусловно, признавая ценность точек зрения авторов, отметим общее, что объединяет формулировки авторов в вопросе определения понятия и сущности правового регулирования - это указание на то, что это юридический инструмент государства, призванный доступными правовыми средствами привести общественные отношения в соответствие с действующими нормами.

Как показывает практика, понятие «правовое регулирование» употребляется в отраслях публичного и частного права в различных значениях. Российские авторы отмечают: «Так, в семейном праве его сущностью является упорядочение семейно-правовых отношений²⁷, в гражданском праве - имущественных и личных неимущественных отношений²⁸, в уголовном праве -

²³ См.: Сорокин. В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс// Правоведение. - 2000. - №4. - С.42; Гойман В.И. Право в системе нормативного регулирования/Общая теория права и государства: учебник/Под ред. В.В. Лазарева. -3 изд., М.: Юрист,2001. - С.146.

²⁴ См.: Сорокин. В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс// Правоведение. - 2000. - №4. - С.42; Гойман В.И. Право в системе нормативного регулирования/Общая теория права и государства: учебник/Под ред. В.В. Лазарева. -3 изд., М.: Юрист,2001. - С.146.

²⁵ См.: Толстой Ю.К. Рецензия на книгу Л.С. Явича «Советское право- регулятор общественных отношений в СССР»//Правоведение. - 1958. - №4. - С.121.

²⁶ Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. М.: Юрист.,1999. - С.242; Sled Y.G., Tumanov D.Y., Sakharov R.R. The Constitutional Regulation of Citizens Rights and Freedoms in the Soviet State: Main Periods of Development// Statute Law Review. - Volume 37. - Issue 3, 1. - October 2016. - P. 225–232.

²⁷ См.: Ковтун З.Л. О новых подходах к изучению регулятивного воздействия права на современном этапе развития российского общества// Пробелы в российском законодательстве. – 2013. -№1. – С.80 -81; Нечаева А.М. Семейное право: учеб. пособ. для бакалавров/ А.М. Нечаева. – 5-изд. перер. и доп. – М.,2012. - С.20.

²⁸ См.: Гражданское право: часть первая: учебник/ Под ред.В.П. Камышанского, М.Н. Коршунова, В.И. Иванова. – М.,2011. - С.18-19; Максименко С.Т. К вопросу о частноправовой сфере регулирования общественных отношений//Гражданское право. -2008. - № 3. - С. 25 - 27.

воздействие на общественные отношения, возникающие в связи и по поводу совершения деяний, предусмотренных Уголовным кодексом РФ и т.д.»²⁹

Не последнее место правовому регулированию отводится в категориальном аппарате науки конституционного права, в котором оно именуется конституционным регулированием. Как любое другое понятие конституционного права, конституционное регулирование имеет историю возникновения, сложившиеся и устоявшиеся позиции авторов, характеризующие его содержание, проблемные вопросы, нуждающиеся в разрешении.

С позиции проведения ретроспективного анализа этого понятия отметим, что как научная категория конституционное регулирование является относительно «новым» термином юридической науки на постсоветском пространстве, в том числе и в Республике Казахстан.

Вплоть до начала XX века - периода появления конституций в научной литературе не было дано определение понятию «конституционное регулирование», хотя его идейные основы были заложены еще древнегреческими и древнеримскими философами, пропагандирующими необходимость установления единых правил регулирования для всех граждан, закрепленных в одном документе. Одной из причин сложившейся ситуации явилось то, что ученые не рассматривали его как самостоятельное научное понятие, а часто характеризовали как вид правового регулирования. Оно, как и многие другие термины в области гуманитарных наук, появилось значительно позже, чем произошел его анализ в юридической литературе.³⁰

Этот термин получил свое развитие лишь в середине и в конце XX века. Его появление связано с эволюционным процессом совершенствования категориального понятийного аппарата науки государственного права, определением теоретических основ этой отрасли. Он имел обобщающий характер и основывался на опору на понятие «правовое регулирование».

Приоритет научного обоснования содержания понятия «конституционное регулирование» принадлежит Е.И. Фарберу. В 1974 году Е.И. Фарбером был проведен комплексный анализ конституционного регулирования. В частности, он подошел к анализу конституционного регулирования как самостоятельной правовой категории. В своей работе «Конституционное регулирование в советском обществе» он охарактеризовал понятие конституционного регулирования, определил его социальное назначение, свойства и функции. Е.И. Фарбер связывал его содержание с политико-правовым воздействием, отмечая, что «конституционное регулирование представляет собой политико-правовое воздействие на общественные отношения»³¹. При этом автор не проводил разграничений между понятиями «правовое воздействие» и «правовое регулирование».

²⁹ См.: Уголовное право: Общая и особенная части: учеб. пособие - 2 изд. пераб.и доп. – М.,2011. - С.23.

³⁰ См.: Хабибуллин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категорий // Государство и право. – 1999. - № 3. - С. 11.

³¹ Фарбер Е.И. Конституционное регулирование в советском обществе/ В сб.: Проблемы конституционного права. - Вып.1(2).- Саратов: Изд.-во. Саратов. ун-та.1974. - С.3.

Позже появляются научные исследования С.Л. Зивса³², А.И. Кима³³, В.Ф. Котока³⁴, А.И. Лепешкина³⁵, С.М. Равина³⁶, в которых прямо не формулировалось определение понятия конституционного регулирования, его признаки, место в системе научных знаний это научное понятие рассматривалось через призму анализа различных аспектов этой категории – особенностей предмета и входящих в него регулируемых нормами советской Конституции общественных отношений.

В частности, ученые указывали на существующую потребность в оформлении знаний о конституционном регулировании общественных отношений, их систематизацию, выведение научно-обоснованных категорий и т.д.

Так, на необходимость исследования предмета конституционного регулирования в своих выступлениях отмечал А.И. Ким. На обеспечение регулирования общественных отношений как важного фактора развития теории социалистической Конституции и советского законодательства обращали внимания в своих работах Ю.А. Тихомиров, Н.А. Михалева, С.Л. Зивс. В 1976 году В.А. Ржевский, продолжая научную традицию, заложенную Е.И. Фарбером в труде «Характер конституционного регулирования в развитом социалистическом обществе», указывает на применение творческого решения при определении видов, пределов конституционного регулирования общественных отношений³⁷.

Особенность вышеперечисленных точек зрения заключалась в том, что авторы, не затрагивая вопросы характеристики понятия конституционного регулирования, лишь отмечали значимость конституционного регулирования общественных отношений в сферах закрепления и защиты права социалистической собственности³⁸, общественного строя в государстве³⁹ и основ политики государства⁴⁰.

³² Зивс С.Л. Конституция СССР в системе советского законодательства//Советское государство и право. - 1978. - №6. - С.11-17.

³³ Ким А.И. Конституционное регулирование общественных отношений и вопрос о предмете государственного права./ Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1968 г.) . - Часть 1. – Томск: Изд.-во Томск. ун-та. - 1968. - С.28.

³⁴ Куприна-Высоцкая В.Б., Ребельская Э.В. Коток В.Ф., Куприц Н.Я. Конституция СССР: Учеб. пособие. - М.: Учпедгиз, 1954. - 271 с. // Советское государство и право. – 1955. - № 5. - С. 144-146.

³⁵ См.: Лепешкин А.И. К вопросу о понятии предмета советского государственного права// Советское государство и право. – 1959. - № 6. - С. 75-87; Лепешкин А.И. Соотношение государственного права и норм Советской конституции // Советское государство и право. - 1971. - № 2. - С. 102-107.

³⁶ Равин С.М. Конституционные принципы советского государства (к 40-летию Конституции РСФСР 1918 г.) // Правоведение. – 1958. - № 2. - С. 26-36.

³⁷ Ржевский В.А. Характер конституционного регулирования в развитом социалистическом обществе / Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. - М., 1976. - С.61-64.

³⁸ См.: Ржевский В. А. Советская конституция: сущность и регулирование важнейших отношений развитого социалистического общества // Известия Северо-кавказского научного центра высшей школы. Общественные науки. - 1977. - № 2. - С. 17-24.

³⁹ См.: Ржевский В. А. Советская конституция: сущность и регулирование важнейших отношений развитого социалистического общества // Известия Северо-кавказского научного центра высшей школы. Общественные науки. - 1977. - № 2. - С. 17-24.

⁴⁰ См.: Пертцк В.А. Конституция СССР 1977 года – часть действующего советского права. - С.114.; Основин В.С. О теории реализации советской Конституции/ Государственно-правовые проблемы реализации советской Конституции: Межвуз. сб. научных трудов. - Свердловск.,1987. – С.4-7.; Скуратов Ю.И. Политические

Путем проведения анализа новых видов общественных отношений, подвергавшихся конституционному регулированию через призму идей марксистско-ленинского анализа политико-правовых процессов о праве, они поднимали проблематику восполнения пробела теоретических знаний о конституционном регулировании, углубления его содержания в новой социалистической политико-правовой реальности. Сделанные учеными теоретические выводы определили границы исследования конституционного регулирования как научной категории.

По своей сути и содержанию данные научные труды, несмотря на идеологическую направленность характеристики конституционного регулирования, внесли неоценимый вклад в познание сущности этого явления как научного понятия. Именно посредством анализа теоретико-правовой информации, которая содержится в их трудах, можно познать специфику предмета конституционного регулирования, детально рассмотреть виды социалистических отношений, подпадающих под его воздействие. Данные труды установили теоретические рамки для дискуссий на тему конституционного регулирования, предоставили для других авторов простор для размышлений о содержании понятия, путях его развития.

И это дало свои результаты. В период с 1979 по 1982 годы авторами характеризовались разнообразные аспекты конституционного регулирования. Так, новым направлением научных знаний помимо предмета конституционного регулирования явилась формулировка учеными объекта, пределов и функций. По мнению Н.А. Михалевой, «конституционное развитие СССР свидетельствует о расширении объектов конституционного регулирования, многие общественные отношения, которые ранее не регулировались актами текущего законодательства, становятся ее объектом»⁴¹. Появляются научные статьи на данную тематику. Это приводит к существенной эволюции знаний о понятии конституционного регулирования. В понимании ученых конституционное регулирование предстает как основанный на конституционных нормах теоретический инструмент государственной власти, облеченный в особую форму, обладающий специфическим конституционным набором средств воздействия на общественные отношения, устанавливающих универсальный порядок взаимоотношений государства, общества и личности в отдельно взятый исторический отрезок времени.

В начале 1980-х годов советские теоретики и государственные деятели продолжили традиции исследования конституционного регулирования через анализ особенностей предмета, развили в своих трудах идеи, заложенные в шестидесятых годах, актуализировав их с учетом происходивших изменений. Во многом интерес к конституционному регулированию был обусловлен процессом подготовки и принятия Конституции СССР 1977 года и конституций союзных республик, повышенным вниманием к этому процессу научной

отношения как объект конституционного регулирования // Конституционные основы государственного строительства: Межвуз. сб. науч. трудов. - Свердловск: Изд-во Уральск. гос. ун-та, 1981.-152с.

⁴¹ Михалева Н.А. Конституционные нормы в механизме правового регулирования//Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного управления теории права. - М.,1979. - С.126.

общественности. В научных работах авторами рассматривались разные грани этого понятия.

Так, анализируя соотношение конституционного права и конституционного законодательства в различные периоды функционирования конституций, профессор М.Г. Кириченко отмечал, что «Конституция СССР 1977 года в сравнении с Конституциями 1918, 1924 и 1936 годов охватывала неизменно более широкий круг общественных отношений, а именно 174 их вида»⁴².

Н.А. Кудинов⁴³, Ю.И. Скуратов⁴⁴, Ю.П. Еременко⁴⁵, М.А. Шафир⁴⁶, В.С. Основин⁴⁷ исследовали теоретические аспекты понятия, признаков, форм, пределов конституционного регулирования⁴⁸.

Ю.П. Еременко считал, что «конституционное регулирование выступает первоначальным этапом сознательного и планомерного воздействия людей на процесс общественного производства»⁴⁹. Похожее по смысловому значению определение понятия «конституционное регулирование» предлагала Н.А. Михалева. Конституционным регулированием она считала «юридическое средство, способ воздействия на отношения в целях достижения коммунистического идеала»⁵⁰.

На политико-правовую сущность понятия обращают внимание в своих работах Ю.И. Скуратов и Н.А. Фуфаев. Ю.И. Скуратов отмечал, что «конституционное регулирование представляет собой политико-правовое воздействие на общественные отношения»⁵¹.

По мнению Н.А. Фуфаева, «конституционное регулирование является политико-правовым, поскольку наряду с юридическими (нормы Конституции и

⁴²Кириченко М.Г. Соотношение конституционного права и конституционного законодательства // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. - С. 26-29.

⁴³Кудинов Н.А. Закономерности развития конституционного регулирования в СССР // Конституционная система развитого социализма. М., 1980. – С.29-30.

⁴⁴Скуратов Ю.И. Политические отношения как объект конституционного регулирования. – В кн.: Конституционные основы государственного строительства: Межвуз. сб. науч. труд. - Свердловск, 1981. - С.3-16.

⁴⁵Еременко Ю.П. Советская Конституция и законность. - Саратов, 1982.- С.48-49.

⁴⁶Шафир М.А. Некоторые теоретические вопросы действия Конституции СССР// Конституционная система развитого социализма. М., 1980. – С.31-32; Он же: Конституционное регулирование компетенции СССР и союзных республик. В кн.: Конституционная реформа в СССР: Актуальные проблемы/Отв. ред. Глушко Е.К. - М., 1990. - С.83-85.

⁴⁷Основин В.С. О некоторых вопросах науки советского государственного права в свете Конституции СССР 1977 года // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. - С.51.

⁴⁸См.: Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование// Советское государство и право. - 1977. - №2. - С.19-20; Михалева, Н. А. О некоторых категориях государственно-правовой науки. //XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. - М., 1982. -С. 13 – 15.

⁴⁹Еременко Ю.П. Конституционные основы экономической системы и законность - В кн.: Советская Конституция и законность/Науч. ред. Ржевский В.А. –Саратов, 1982. - С.78.

⁵⁰Михалева Н.А. Теоретические проблемы социалистической конституции (сущность, содержание, форма): Дисс... докт. юрид. наук. - М., 1983. - С.118.

⁵¹Скуратов Ю.И. Политические отношения как объект конституционного регулирования.- В кн. Конституционные основы государственного строительства: Межвуз. сб. науч. тр./Отв. ред. Д.Н. Бахрах, М.И. Кукушкин. - Свердловск, 1981. - С.3.

т.д.) в его содержание включаются политические, идеологические и воспитательные аспекты»⁵².

Представляется, что акцентирование внимания авторов на политико-правовой аспект имело значение для понимания сущности конституционного регулирования, его значимости в целостной системе воздействия на общественные отношения. В отличие от других правовых регуляторов по своей природе он имеет более сложный, специфичный характер, так как включает в себя разнообразный предмет, пределы и механизм регулирования, содержание которых изменчиво и зависит от конституционного этапа развития государства, политической воли элиты. Думается, именно этот необходимый аспект конституционного регулирования, который характеризует природу понятия, вкладывали Ю.И. Скуратов и Н.А. Фуфаев в содержание анализируемого понятия.

Комплексными научными исследованиями, посвященными анализу конституционного регулирования, явились работы О.О. Миронова «Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе» и Л.А. Морозовой «Конституционное регулирование в СССР». В разное историческое время данными авторами были защищены кандидатские и докторские диссертации, издано большое количество научных статей по данной тематике.

Они рассматривали конституционное регулирование как сложное конституционное явление. В своих исследованиях они расширяют границы понимания этого понятия, которое было предложено Е.И. Фарбером, Н.А. Михалевой, Ю.И. Скуратовым и мн.др. авторами. Предложенные О.О. Мироновым и Л.А. Морозовой определения конституционного регулирования по смыслу дополняют друг друга, так как отражают различные его стороны. Под пристальное внимание ученых подпадали неизученные ранее проблемы конституционного регулирования. К их числу можно отнести вопросы, касающиеся характеристики черт, социального назначения конституционного регулирования, основных его направлений в развитом социалистическом обществе, методов, механизма конституционного регулирования, а также анализ значения в правотворческой деятельности советского государства.

По мнению О.О. Миронова, «конституционное регулирование - это широкое многоплановое воздействие норм Конституции на общественные отношения с целью их закрепления и упорядочивания, путем формирования отправных начал деятельности всей советской системы, а также детальной регламентации определенного круга общественных отношений как исключительно нормами конституционного права, так и совместно с нормами иных отраслей права»⁵³.

Особенностью определения конституционного регулирования, предложенного О.О. Мироновым, является то, что он указал на специфику

⁵²Фуфаев Н.А. Понятие механизма конституционного регулирования/ Государство и право в системе государственного управления: Межвуз.сб.трудов. - Вып.51/Отв. ред. Г.В.Игнатенко – Свердловск, 1981 – С.21-22.

⁵³Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе/Под ред. В.Л. Полякова. - Саратов,1982. - С.8.

оказываемого нормами Конституции воздействия на общественные отношения, определил целеполагание такого вида воздействия, объект и предмет, тем самым выделив это понятие из числа других правовых понятий. При этом во многом понятие больше относилось к характеристике конституционно-правового регулирования, нежели конституционного регулирования, так как в нем присутствует отсылка на регулирование отношений с использованием потенциала норм иных отраслей права. Спорной является позиция автора относительно игнорирования инструментария конституционного регулирования, обозначения его видов. Но при всем при этом теоретическое значение проведенного О.О. Мироновым исследования нельзя не оценить, так как заложенная им теоретическая конструкция определения сущности этого явления актуальна и сегодня. Известный в настоящее время ученый, теоретик права Л.А. Морозова в своей монографии во многом дополнила предложенную и общепризнанную учеными конструкцию понятия, данного О.О. Мироновым. Она обратила внимание на конституционный инструментарий, участвующий в воздействии Конституции на общественные отношения, определив его цель и основные виды.

По ее мнению, «конституционное регулирование - это воздействие государства посредством определенной совокупности форм и способов, предусмотренных в конституционном законодательстве, на развитие общественных отношений, воплощающих сущностные стороны социально-экономического и политического строя советского общества, положения в нем личности, в целях упорядочения (организации) и определенной направленности движения этих отношений, установления их особого политико-правового режима, отвечающего интересам всего советского народа»⁵⁴. На тот исторический период времени позиция Л.А. Морозовой объединяла существующие теоретические выводы ученых, что положило начало накоплению и углублению знаний о конституционном регулировании как научной категории.

Признавая значение исследований, отметим, что они являются бесценным теоретическим достоянием, служащим основой для современного исследования понятия конституционного регулирования. Именно в трудах ученых сформирована содержательная основа конституционного регулирования, обусловленная наличием собственной цели, предмета и объекта, которые характеризовали его как самостоятельную категорию государственного права.

Сделанные учеными выводы относительно понятия конституционного регулирования оставались актуальны вплоть до принятия и разработки в странах СНГ, в том числе и в Республике Казахстан новой Конституции, когда перед научной общественностью образовалась необходимость обоснования теоретических основ науки конституционного права. Эта необходимость была обусловлена стремительным развитием новых демократических институтов и, как следствие, формированием новой модели регулирования складывающихся

⁵⁴Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. – М.: Юрид. лит. 1985. - С.18. Она же: О понятии конституционно-правового регулирования общественных отношений.//XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права советского строительства и управления – М.,1982.- С.17-21.

общественных отношений. По справедливому утверждению И.М. Степанова, связано это было с тем, что «общественные отношения претерпели уже столь крупные перемены, что советская правовая система буквально на глазах проседала, обваливалась, теряя почву под собой, в то время как постсоциалистическая правовая система день ото дня набирала»⁵⁵.

Учеными юристами активно в этот период теоретизируются институциональные основы понятия конституционного регулирования. Отличительной чертой проведенных исследований являлось то, что авторы, анализируя теоретические основы данного понятия, отошли от идей марксистско-ленинского анализа политико-правовых процессов о роли Конституции. Начиная с 1990-х годов конституционное регулирование исследуется Ю.А. Дмитриевым⁵⁶, В.В. Невинским⁵⁷, Е.А. Лукьяновой⁵⁸, В.Е. Чиркиным⁵⁹.

Общей идеей, которая объединяла проведенные в этот исторический период исследования, является указание на коренную переориентацию содержания норм Конституции Республики Казахстан и характера регулируемых общественных отношений. По мнению авторов, именно Конституция закрепила слом советского тоталитаризма и провозгласила совершенно иные ценности, нормы, принципы, которые определяли ориентиры социально-экономического, политического развития государства и, как следствие, установила обновленный порядок в регулировании общественных отношений.

В теоретическом плане в указанных работах особое внимание уделяется обоснованию значимости проведения в Казахстане конституционной реформы, и анализу ее последствий. В частности, В.В. Невинский отмечает что «с принятием новой Конституции получили развитие ранее неизвестные советским конституциям или наполненные новым смыслом, прежде упоминавшиеся юридические свойства конституции»⁶⁰. Во многом схожи по смыслу и работы других ученых - конституционалистов которые указывают на произошедший исторический переход от одной политической системы к другой, описывают последствия этого процесса для государства, общества, науки конституционного права.

В научной литературе последних двух десятков лет выделяются и исследуются отдельные аспекты конституционного регулирования. Круг

⁵⁵ Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма. Очерк-эссе. - М.: Манускрипт, 1996. - С.27,41.

⁵⁶ Дмитриев Ю.А. Президентские инициативы и конституционное регулирование: вопросы соотношения // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2000. - № 29. - С. 5-14.

⁵⁷ Невинский В.В. Прямое действие норм Конституции РФ и права личности (проблемы осуществления одного из свойств Конституции) / Государственная власть и права человека: Материалы международной научно-практической конференции посвященной 85-летию со дня рождения проф. А.И. Кима. (14 декабря 2000 года) / Отв. ред. В.Ф. Волович. - Томск, 2001 - С. 82-83.

⁵⁸ Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство (1917-1993). - М., 2000. - С.10.

⁵⁹ Чиркин, В. Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы // Общественные науки и современность. - 2000. - № 5. - С. 52-61.

⁶⁰ Невинский В.В. Прямое действие норм Конституции РФ и права личности (проблемы осуществления одного из юридических свойств Конституции) / Государственная власть и права человека: Материалы научно-практической конференции посвященного 80-летию со дня рождения профессора А.И. Кима (14 декабря 2000 г.) / Отв. ред. В.Ф. Волович. – Томск, 2001. - С.82.

вопросов, касающихся характеристики конституционного регулирования, затрагиваемый авторами, достаточно широк.

По содержанию можно выделить работы, анализирующие понятие конституционного регулирования в условиях новой социально-экономической и политико-правовой реальности. Это научные труды С.А. Авакьяна⁶¹, Н.А. Богдановой⁶², Н.В. Витрука⁶³, В.Д. Зорькина⁶⁴, В.И. Крусса⁶⁵, Ю.А. Дмитриева⁶⁶, М.П. Авдеенковой⁶⁷, В.Я. Тацья⁶⁸, Ж.И. Овсепян⁶⁹ и мн. др.⁷⁰ Это понятие рассматривается в рамках учебной дисциплины «Конституционное право России»⁷¹.

В данных работах понятие конституционного регулирования рассматривается наряду с анализом других категорий науки конституционного права. Во многом определение «конституционного регулирования», общепризнанное и теоретически обоснованное в советское время, совпадает с определениями, данными представителями юридической науки. В доктринальном смысле авторы придерживаются позиции, высказанной советскими учеными. Отличием является изменившаяся содержательная

⁶¹См.: Авакьян С.А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.) – Омск, 2010. - С. 12-24; Он же: Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – 2003. - № 11. - С. 43-54.

⁶²Богданова Н.А. Общее и особенное в методологии конституционного права и методике его преподавания // Конституционное право и конституционная компаративистика в системе российского юридического образования: Сборник докладов. - М.: Институт права и публичной политики, 2009. - С. 104.

⁶³См.: Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. - № 11. - С. 3-5.

⁶⁴Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. – 2008. - № 12. - С. 3-14.

⁶⁵Крусс В.И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 2. - С. 7-14.

⁶⁶См. Дмитриев Ю.А. Президентские инициативы и конституционное регулирование: вопросы соотношения // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2000. - № 29. - С. 5-14.

⁶⁷См.: Правовое регулирование конституционных общественных отношений/ Конституционное право Российской Федерации: Основы теории конституционного права. Курс лекций. Ч. 1 / Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. - М., 2002. – С.54-85.

⁶⁸Тацый В.Я. Проблемы конституционного регулирования общественных отношений в Украине // Юридическая наука и образование. – 2008. - № 1. - С. 97-107.

⁶⁹Овсепян Ж.И. Основные признаки конституции: формально-юридические и политико-правовые признаки. Предмет (пределы) конституционного регулирования // Северо-кавказский юридический вестник. – 2001. - № 1. - С. 3-16

⁷⁰Борисов Г.А. Конституция Российской Федерации: особенности юридической природы/В кн.: Конституция Российской Федерации: проблемы дальнейшего совершенствования законодательства в области охраны прав и свобод человека и гражданина организации и деятельности правоохранительных органов: Доклады и сообщения региональной научной конференции (26 мая 2004 года). – Белгород, 1994. - С.6-9.; Скуратов Ю.И. Социальные отношения как объект конституционного регулирования в Российской Федерации // Вестник юридического факультета. Научный журнал. -2008. - № 2. - С. 129-147.

⁷¹См.: Боер А.А., Сергеева Е.И., Смоляков А.А. Конституционное право России: учеб. пособ./Под. ред.А.А. Смолякова. – Сп- б.,2007. - С.52-56.; Габричидзе Б.Н., Елисеев В.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России: учебник для вузов. - М: Издательство «Дело и сервис», 2001. - С.7.; Конституционное право России: Учебник/Отв ред. А.Н. Кокотов. М.И. Кукушкин. - Екатеринбург: Изд-во УрГюА, - 2001. - С.20; Рыжов В.А. Предмет и метод конституционного права / В кн.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М., 1999. - С.34.; Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров. - М., 2012. - С.17-18.; Круглов А.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие. - Нори́льск., 2010. - С.7.; Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс- 2-е изд. перераб. - В 2т. - Т.1. - М., 2007. - С.162; Шахрай С.М. Клишас А.А. Конституционное право РФ. - М., 2010.

сторона конституционного регулирования. Несмотря на наличие работ перед теоретической наукой остро возникла проблема ответа на вопрос, что сегодня включать в содержание понятия конституционного регулирования. При решении данного вопроса отдельные ученые указывают на выведение научно обоснованного определения понятия «предмет конституционного регулирования» и его содержания. Так, по мнению А.Е. Постникова и его коллег, «несмотря на то, что в Конституции РФ были установлены принципы нового конституционного строя, определены институты конституционного права, в науке до сих пор нет единого мнения о том, в чем именно проявляется особенность конституционного регулирования в настоящее время».⁷²

Другие высказывают точку зрения относительно актуализации существующего понятия с учетом произошедших политико-правовых изменений в государстве.

На разрушение системы конституционных ценностей и внесение данных изменений в категориально-понятийный аппарат юриспруденции обращает внимание Н.М. Добрынин, отмечая что «последовательное разрушение советской идеологии и выстроенной на ее основе системы ценностей в перестроечный период, а равно и в последующие периоды реформ, при отсутствии достойной альтернативы привели к дезориентации в российском обществе»⁷³. Е.В. Невинская отмечает на существующую потребность приведения понятия в соответствии с изменениями т.е. «учреждением основ конституционного строя, системы основополагающих целей, принципов и ценностей развития общества и государства, всеохватывающего комплекса правовых основ положения личности в обществе и государстве, основ общественного и государственного строя, а также основ структурно-логической модели всей системы права, определенной иерархией источников российского права, включением общепризнанных принципов и норм международного права в систему российского права»⁷⁴. Считаем, что существующие позиции во многом дополняют друг друга и являются частью теоретико-правового вопроса, который нуждается в настоящее время в разрешении. Этот вопрос можно сформулировать так - что такое конституционное регулирование и в чем проявляется его современное теоретическое содержание?

В целом, обращает на себя внимание отсутствие теоретических дискуссий в среде конституционалистов в ответе на данный вопрос. Это поставило перед наукой задачу уточнения понятия конституционного регулирования, исчерпывающее определение которого было предложено представителями советской юридической науки. В связи с этим не будет ошибочным

⁷² Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И., Колосова Н.М., Павлушкин А.В., Никитина Е.Е., Чертков А.Н., Васильева Л.В., Егорова Н.Е. Концепция развития конституционного законодательства – В кн.: Концепция развития российского законодательства /Под ред Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: Эксмо, 2010. – С.123. Ковачев Д.А. Предмет, способы и формы конституционного регулирования//Журнал российского права. - 1997. - №2. - С.53.

⁷³ Добрынин М.Н. Современное понимание о конституционализме в России: онтологический консонанс или фрустрационный диссонанс юридической картины социального бытия?// Конституционное и муниципальное право. – 2017. -№9. – С.11.

⁷⁴Невинская Е.В Системообразующая функция Конституции Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук - Екатеринбург, 2008. – С.45.

утверждение того факта, что предназначение конституционного регулирования за длительный исторический период его теоретического оформления не изменилось, кардинально поменялось его содержание.

Существующий массив научной информации, в котором упоминается понятие «конституционное регулирование» не дает ответа на вопрос, какова его сущность. Отсюда, как следствие - терминологические разночтения в литературе. Представляется, что важно изменить сложившуюся ситуацию, упорядочить научные знания об этом понятии и предложить универсальное определение конституционного регулирования.

Начнем с того, что исследование понятия конституционного регулирования приходится на такой период развития Республики Казахстан, который характеризуется переоценкой различных базовых фундаментальных теоретических понятий - право, правовое регулирование, нормы права, правоотношения и мн. др. Авторами предлагаются разнообразные концепции, направления их исследования, по иному определяется устоявшееся понимание их сущности. Как отмечает в своей работе «Коллизионное право» Ю.А. Тихомиров, «в конце XIX - начале XX в. ученые-юристы связывали с правом преимущественно принудительное воздействие государства, осознание его зависимости от власти и т.п. В 20-х годах нашего века формируется понимание права как общественного отношения, как фактического правового порядка, что отражало создание нового, социалистического права. В 30-40-х годах вырабатывается нормативное определение права, которое оказалось весьма устойчивым. Но в 50-х годах вновь развиваются более широкие представления о праве, в котором помимо норм выделяются правоотношения и правосознание»⁷⁵.

Во многом анализируемые Ю.А. Тихомировым процессы коснулись и конституционного регулирования. Сегодня нельзя не отрицать того факта, что с изменением взглядов на многие правовые и конституционные понятия изменились взгляды и на конституционное регулирование. Причина этого кроется как в развитии российских и международных научных знаний о конституционном регулировании и его составляющих, так и в расширении содержания уже существующего понятия конституционного регулирования как инструмента, оказывающего политико-правовое воздействие на общественные отношения. Думается, что современное понимание конституционного регулирования должно учитывать обе эти тенденции.

Отметим что конституционное регулирование как понятие, существующее в теоретических представлениях ученых, должно включать в себя включение в его содержание указание на него как на непрерывный политико-правовой процесс упорядочения нормами Конституции общественных отношений и как необходимый конституционный инструментарий. Это, безусловно, обогатит представления об этом конституционном явлении. Если первая часть т.е. указание на политико-

⁷⁵ Тихомиров Ю.А. Коллизионное право/ Ю. А. Тихомиров. - М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001. – С.8 <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=364933> (Дата обращения 6.02.2018 г.)

правовую составляющую присутствует в трудах ученых то вопрос уточнения инструментария обычно не затрагивают в правовой литературе либо на него среди авторов нет ясного ответа. Во многом такой подход не применим в анализе данного конституционного явления. Ведь на наличие инструментария конституционного регулирования не раз указывали в своих работах разнообразные зарубежные авторы.

К.К. Айтхожин к числу инструментов конституционного регулирования относит целый набор конституционно-правовых средств: принципов, идей и норм Конституции, предписаний и иных норм конституционных актов, конституционно-правовых отношений, а также актов реализации прав и обязанностей субъектов права, разрешающих конкретные конституционно-правовые ситуации. Во многом в основу понимания конституционного регулирования положена его непосредственная связь с его механизмом. По его мнению, конституционное регулирование – это основная форма воздействия Конституции и конституционного законодательства Республики Казахстан на общественные отношения с использованием потенциала конституционных инструментов механизма конституционного регулирования⁷⁶.

Критически анализируя понимание инструментария конституционного регулирования, обозначенного автором, отметим, что высказанная точка зрения основывается на характеристике формы, содержания и итога воздействия. Применима ли она для обозначения, данного конституционного явления? Думается, что да. При этом представляется, что основным аспектом данного понятия, нуждающимся в уточнении, является детализация инструментария, который в понятии отображен сжато. В целом же, высказанная точка зрения служит основой для обозначения значимости конституционных инструментов, их места в регулировании общественных отношений.

С.С. Абиш сужает набор инструментов конституционного регулирования до совокупности форм и способов, предусмотренных в Конституции и конституционном законодательстве Республики Казахстан. Определяя их роль в воздействии государства на развитие общественных отношений, воплощающих сущностные стороны конституционного строя государства и общества, основ правового положения личности, в целях установления демократического политического режима, отвечающего интересам казахстанского народа, автор подчеркивает значимость этого конституционного явления⁷⁷.

В определении конституционного регулирования С.Абиша содержатся указания на следующие основные моменты: специфику регулируемых посредством конституционно-правовой формы общественных отношений (отношения, воплощающие сущностные стороны конституционного строя государства и общества, основ правового положения личности); социальное назначение конституционного регулирования (воздействие государства на

⁷⁶ Айтхожин, К. К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан: Дисс. ... д-ра юрид. наук - Алматы, 2008 – С.165.

⁷⁷ Абиш С.С. Конституционное регулирование в Республике Казахстан: теоретико-правовое исследование: Дисс...канд.юрид.наук. – Алматы, 2010 – С.18.

развитие общественных отношений); результативность конституционного регулирования (установление в государстве демократического политического режима); основную форму юридического воздействия на общественные отношения (посредством принципов, норм, установлений, предписаний конституционного законодательства).

Высказанная С.С. Абишем точка зрения содержит указания на конкретный вид инструментария конституционного регулирования - это способы, которые участвуют в воздействии на общественные отношения.

На понятие конституционного регулирования как инструмента указывают в своих работах и зарубежные ученые. Так Л. Брэндон в своей монографии «Constitutional Regulation of Forensic Evidence», посвященной судебным доказательствам, пишет о том, что «Конституции все чаще служат инструментом регулирования судебных доказательств в уголовных делах. Это замечательный сдвиг. В прошлые десятилетия Верховный суд США отказался обеспечить надежную защиту от процессуальных действий против уничтожения судебных доказательств»⁷⁸.

Литовские ученые D. Beinoravičius, G. Mesonis, M. Vainiutė, характеризуя особенности преамбулы Литовской Конституции в своей работе «The Role and Place of the Preamble in Lithuanian Constitutional Regulation», отмечают, что «инструментарий правового метода характерен для моделей конца XX века. Он включает в себя определение роли Конституции как основного закона страны; верховенство Конституции; стабильности Конституции; целостности Конституции. Благодаря его наличию Конституция является непосредственно применимым актом, основным источником национального права и основой правовой системы Литвы»⁷⁹.

Польский ученый М. Флорчак-Фонтор отмечает, что «регулирование горизонтальных отношений (то есть отношений между людьми) на конституционном уровне - явление, которое в настоящее время широко распространено в демократических странах. Его роль как инструмента «заключается не только в регулировании способами правил организации государственного аппарата и его правовых систем. Это было бы несправедливой минимизацией функций Конституции. Правовой акт, имеющий высшую юридическую силу, которая является Конституцией, должен также устанавливать аксиологические правила для общества и определять положение личности в обществе и государстве»⁸⁰.

Безусловно, зарубежные авторы, несмотря на то, что в общем виде указывают на наличие разнообразных инструментов конституционного регулирования, правы в том, что Конституция в любом государстве играет основополагающую роль в правовой системе, и конституционное

⁷⁸ Garrett, Brandon L., The Constitutional Regulation of Forensic Evidence (February 8, 2016). Washington and Lee Law Review, Vol. 73, 2016, Forthcoming; Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 20. - 1148p. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2729435> (Дата обращения 27.01.2018 г.)

⁷⁹ Beinoravičius D., Mesonis G., Vainiutė M. The Role and Place of the Preamble in Lithuanian Constitutional Regulation// Baltic Journal of Law & Politics. – 2015. - Volume 8. - Issue 2. - P.138

⁸⁰ Florczak-Wątor M. Regulation of the horizontal relation in the constitution of the republic of Poland// Teisė. - 2015. - №96. - P.251.

регулирование в виде средств (способов) - того сложного инструментария, который отражает потенциал Основного закона. Возникает вопрос, стоит ли применять обобщенные терминологические категории науки применительно к инструментарию конституционного регулирования? Не усложнит ли это категориально-понятийный аппарат юриспруденции. Думается, что нет. При тщательном детальном анализе практики государственного строительства конституционной системы современного Казахстана можно заметить, что в основу конституционных норм, направленных на регулирование общественных отношений, заложен тот же набор средств как инструментов, который использовался и используется при осуществлении конституционного регулирования, обозначенный зарубежными авторами. Во многом набор этих конституционных инструментов вытекает из природы сложившихся в казахстанском государстве и обществе общественных отношений, преобладанием в их упорядочении государственных начал. Соответственно, оправданным видится сохранение инструментария, теоретически обозначенного учеными.

Поэтому считаем, что при характеристике понятия нельзя не учитывать значение конституционных средств, способов и приемов как инструментов воздействия на общественные отношения. С учетом этого обстоятельства под конституционным регулированием необходимо понимать целенаправленное современное непрерывное политико-правовое воздействие государства на общественные отношения при помощи особого универсального конституционного инструментария в виде конституционных средств, способов, и приемов с целью их упорядочения и развития.

Обобщающие схемы по теме № 1 «Конституционное право Республики Казахстан: понятие, предмет и методы»

Конституционное право рассматривается в следующих значениях:	
Как отрасль позитивного права	представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, которые установлены и (или) санкционированы государством, а также которые одобрены народом на референдуме
Как правовая наука	это совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в монографиях, книгах, статьях, научных докладах
Как учебная юридическая дисциплина	это предмет преподавания в высших учебных заведениях

Предмет конституционного права	общественные отношения, связанные с правовым положением человека и гражданина в обществе и государстве, формой правления, политико-территориальным устройством государства, организацией центральных и местных органов власти и органов местного самоуправления
Объект конституционного права	принципы конституционного права; основы правового положения человека и гражданина; суверенитет и независимость государства; публичная власть; местное самоуправление и др.
Методы конституционного права	осново-устанавливающий; учредительный; общерегулятивный

Конституционно-правовые нормы	это установленное или санкционированное государством совокупность общеобязательных правил поведения, регулирующие основополагающие общественные отношения, связанные с устройством общества и государства и положением в нем человека и гражданина
По структуре содержат	гипотезу и диспозицию, и лишь в редких случаях – санкцию
По времени действия делятся	на постоянные и временные

<p>Конституционно-правовые отношения</p>	<p>это специфические общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти и отношений личности с государством, содержанием которых является юридические взаимосвязи различных субъектов по реализации прав и выполнению обязанностей, предусмотренных конкретными конституционно-правовыми нормами</p>
<p>Субъекты конституционно-правовых отношений</p>	<p>физические лица: граждане, иностранцы, лица без гражданства; народ; объединения (ассоциации) граждан: политические партии, профсоюзы, НПО и т.д.; государство; органы государственной власти: Президент, Парламент, Правительство, Конституционный Совет; суды; местные представительные и исполнительные органы и др. государственные органы; органы местного самоуправления; депутаты Парламента и местных представительных органов; депутатские объединения в представительных органах</p>

Вопросы для самоконтроля:

1. Что из себя представляет конституционное право Республики Казахстан как отрасль позитивного права?
2. В чем проявляется отличие конституционного права от иных отраслей права?
3. Что является предметом регулирования конституционного права Республики Казахстан?
4. В чем отличие конституционно-правовых норм от норм других отраслей права?
5. По каким основаниям классифицируются конституционно-правовые нормы?
6. Что из себя представляют конституционно-правовые отношения?
7. В чем специфика конституционно-правовых отношений по сравнению с иными видами правоотношений по отраслевому признаку?
8. Назовите субъектов конституционно-правовых отношений.
9. Назовите источники конституционного права Республики Казахстан.
10. Что является основным источником конституционного права Республики Казахстан?
11. Как соотносятся дефиниции «действующее право в Республике Казахстан» и «источники права в Республике Казахстан»?
12. Следует ли понимать под «действующим правом» то же самое, что и «источники права», если да, то почему?
13. Что следует понимать под конституционным регулированием общественных отношений?

Тема 2 Источники и система конституционного права Республики Казахстан

2.1. Система источников конституционного права Республики Казахстан и их юридическая характеристика

2.2. Система конституционного права Республики Казахстан

2.1. Система источников конституционного права Республики Казахстан и их юридическая характеристика

В настоящее время в теории права под источниками права понимают формы выражения и закрепления правовых норм, которые, как правило, устанавливаются или санкционируются государством. В данном значении источники права понимаются в юридическом смысле именно как внешняя форма права. А право, как известно, внешне выражается в форме правового (санкционированного) обычая, юридического прецедента, нормативного правового акта и нормативного договора (международного и внутригосударственного договора). В правовой системе Казахстана, которая обладает многими чертами, присущие правовым системам стран романо-германской (континентальной) правовой семьи, основным источником права – нормативный правовой акт. Нормативный правовой акт является результатом правотворчества народа на референдуме или государства, его органов и должностных лиц. Совокупность действующих нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке и уполномоченными органами и должностными лицами, образует позитивное право.

С этой точки зрения источниками позитивного конституционного права Республики Казахстан являются:

- Конституция Республики Казахстан;
- законы Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан;
- конституционные законы Республики Казахстан;
- ратифицированные Республикой Казахстан международные договоры, в которых содержатся нормы конституционного права;
- акты общего права СНГ, содержащие нормы конституционного права;
- кодексы Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права;
- консолидированные законы и законы, содержащие нормы конституционного права;
- нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат, содержащие нормы конституционного права;
- нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права;
- регламенты Парламента Республики Казахстан и его Палат;
- нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права;

-нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, содержащие нормы конституционного права, 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, содержащие нормы конституционного права;

- нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов, содержащие нормы конституционного права;

- нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий, содержащие нормы конституционного права;

- нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан;

-регламент Конституционного Совета Республики Казахстан;

- нормативные постановления Верховного суда Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права.

Особое место среди источников конституционного права Республики Казахстан занимает Декларация Казахской ССР «О государственном суверенитете Казахской ССР» и Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан», которые заложили политико-правовые основы дальнейшего конституционного развития Казахстана.

При этом следует отметить, что источники конституционного права не ограничиваются исключительно нормами соответствующих нормативных правовых актов. Как справедливо отмечается в литературе, источниками конституционного права являются естественное право и позитивное. Естественное право представляет собой вечные ценности как результат общечеловеческих представлений о свободе и справедливости, как критерий демократизма любой системы права⁸¹. Поэтому мы считаем не совсем верным подход Ж. Баишева, который к Конституции Республики Казахстан, законам, вносящим изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, международным договорным и иным обязательствам Республики как источникам конституционного права Республики Казахстан добавляет приставку «нормы»⁸².

Полагаем, что в данном случае источники конституционного права ограничиваются только своим письменным текстуальным выражением. Как справедливо пишет Г.С. Сапаргалиев, «нормативные правовые акты состоят не только из норм права, но и из других правовых элементов: правовых определений, понятий, принципов, идей, деклараций, преамбулы и т.д.»⁸³.

⁸¹Ащеулов А.Т. Указ. раб. С. 25

⁸²Баишев Ж. Указ. раб. С. 10

⁸³Сапаргалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан. Комментарий. Под ред. Г. Сапаргалиева. – Алматы: Жеті жарғы, 1998. С. 28

Поэтому источники конституционного права не ограничиваются нормами соответствующих нормативных правовых актов, а включают в свое содержание кроме норм основополагающие, руководящие идеи, начала, т.е. принципы, а также другие вышеперечисленные элементы, которые текстуально не регулируют конкретные права и обязанности субъектов правоотношений, а содержат общие установки регулятивной и охранительной (и идеологической тоже) функции права.

При этом отметим, что не все формы (источники) права признаются в правовой системе Казахстана в качестве источников права, а только те формы, которые указаны в пункте 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан 1995 года. Эти формы (источники) выражены через категорию «действующее право в Республике Казахстан». Соответственно, не все нормы, регулирующие поведение людей в обществе, в Республике Казахстан признаются правовыми, а только те из них, которые содержатся в правовых актах, перечисленных в пункте 1 статьи 4 Конституции.

В этой связи возникает вопрос: можно ли категорию «действующее право в Республике Казахстан» отождествлять с понятием «источники права в Республике Казахстан»? На наш взгляд, можно, поскольку вне источников права правовые нормы (нормы права) возникать и действовать не могут, т.е. не могут быть объективированы.

Рассмотрим и охарактеризуем те или иные группы источников конституционного права Республики Казахстан, кроме Конституции Республики, т.к. понятие, сущность, юридические свойства Конституции Казахстана рассматриваются в следующей теме.

Законы Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан – как источники конституционного права особая, специфическая форма нормативных правовых актов. Специфичность этих законов заключается в том, что, во-первых, предусматривают особый порядок принятия – принятие большинством не менее трёх четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента (п. 3 ст. 62 Конституции) по предложению Президента Республики Казахстан на совместном заседании Палат (п. 1) ст.53) либо большинством не менее четырёх пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента в случае, если Президент Республики отклонил предложение Парламента вынести на республиканский референдум изменения и дополнения в Конституцию и решил подписать закон без вынесения его на референдум (п.1 ст. 91 Конституции); во-вторых, по юридической силе эти законы превышают конституционные законы; третья особенность заключается в том, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены только нормативным правовым актом в форме Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Последние изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан 1995 года были внесены 10 марта 2017 года.

При этом следует отметить, что 2 февраля 2011 года в Конституцию Республики Казахстан 1995 года были внесены дополнения в форме Закона

Республики Казахстан «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан». Порядок принятия Закона Республики Казахстан «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» такой же, как и порядок принятия Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Конституционные законы Республики Казахстан – особая форма нормативных правовых актов и один из главных источников конституционного права Республики Казахстан. Как известно, впервые понятие «конституционный закон» появилось в правовой системе Казахстана в связи с принятием 16 декабря 1991 года Конституционного закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан». Как и в ряде стран, в Республике Казахстан конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Республики, т.е. в случае, если есть на то прямое указание Конституции. Иначе говоря, Конституция Республики Казахстан 1995 года устанавливает предмет регулирования для конституционных законов.

Конституционные законы Республики Казахстан обладают следующими признаками: 1) принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией; 2) принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента; 3) возражения Президента Республики на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат; 4) по юридической силе выше кодексов, консолидированных законов, законов, но ниже Конституции и законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, а также нормативных постановлений Конституционного Совета; 5) должны быть приняты в течение года со дня вступления Конституции в силу.

Что же касается соотношения по юридической силе конституционных законов Республики Казахстан и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, то в свете принятия 7 декабря 2015 года Конституционного закона Республики Казахстан «О Международном финансовом центре «Астана» данный вопрос является дискуссионным⁸⁴.

Законотворческая практика нашей Республики показывает, что конституционные законы были приняты не только по прямому указанию Конституции Республики Казахстан, но и по другим, не предусмотренным в Конституции вопросам. Например, 20 июля 2000 года был принят конституционный закон «О первом Президенте Республики Казахстан», принятие которого в то время в форме конституционного закона Конституция 1995 года не предусматривала. Затем 21 мая 2007 году Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» пункт 4 статьи 46 Конституции 1995 года был изложен в следующей редакции: «Статус и полномочия первого Президента Казахстана

⁸⁴ По данному вопросу см. Укин С.К. Соотношение по юридической силе конституционных законов Республики Казахстан и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан // Вестник права Республики Казахстан «Заңгер», Алматы, № 4 (189) апрель 2017. С. 23-25

определяются Конституцией Республики и конституционным законом». Тем самым в конституционном праве Казахстана появился институт Первого Президента Республики Казахстан.

В то же время в Конституции Республики Казахстан 1995 года, в отличие, например, от организации и деятельности Парламента, правового положения его депутатов почему-то не указан вопрос о том, что статус и полномочия Президента Республики определяются Конституцией Республики и конституционным законом, хотя принят и действует Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан».

Более того, основания, порядок организации и проведения республиканского референдума также не указаны в Конституции Республики Казахстан 1995 года как общественные отношения, которые должны регулироваться конституционным законом, хотя 2 ноября 1995 года принят и действует Конституционный закон Республики Казахстан «О республиканском референдуме».

Кроме того, принятие Конституционного закона Республики Казахстан от 7 декабря 2015 года «О Международном финансовом центре «Астана» до 10 марта 2017 года не предусматривалось Конституцией Республики Казахстан 1995 года именно в форме конституционного закона.

Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями, внесенные Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, от 21 мая 2007 года, от 2 февраля 2011 года и от 10 марта 2017 года содержит следующие нормы, в которых предусматривается регулирование указанных в них вопросов именно конституционными законами: пункт 3-1 статьи 2; статья 9; пункт 1 статьи 41; пункт 2 статьи 41; пункт 3-1 статьи 41; пункт 4 статьи 46; пункт 4 статьи 49; пункт 2 статьи 50; пункт 3 статьи 50; пункт 5 статьи 51; пункт 5 статьи 52; пункт 4 статьи 64; пункт 6 статьи 71; пункт 4 статьи 75; пункт 3 статьи 79; пункт 3 статьи 82.

В настоящее время приняты и действуют следующие конституционные законы Республики Казахстан: от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»; от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»; от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан»; от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан»; от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан»; от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы»; от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»; от 4 июня 2007 года «О государственных символах Республики Казахстан»; от 7 декабря 2015 года «О Международном финансовом центре «Астана».

При этом многие из перечисленных конституционных законов первоначально были изданы в форме указов Президента Республики Казахстан, имеющих силу конституционного закона, которые затем Парламентом

Республики преобразованы в форму конституционных законов Республики Казахстан с последующими изменениями и дополнениями.

Вопрос о том, являются ли конституционные законы Республики Казахстан аналогом органических законов или нет, в юридической литературе является спорным. Тем не менее, конституционные законы Республики Казахстан имеют ряд схожих признаков с органическими законами других стран: 1) также, как и органические законы в других странах, конституционные законы Республики Казахстан принимаются на основе бланкетных норм Конституции; 2) также, как и органические законы, конституционные законы Республики Казахстан по юридической силе выше обычных законов, но ниже Конституции; 3) также, как и органические законы, конституционные законы Республики Казахстан регулируют вопросы государственных символов, избирательного права, статуса Главы государства, Парламента, Правительства и других республиканских государственных органов.

В.А. Рыжов, справедливо полагает, что «конституции, конституционные и им подобные законы всегда в полном объеме являются источниками конституционного права, обычные же законы – либо в полном объеме, либо частично, в зависимости от места, которое в них занимают конституционно-правовые нормы»⁸⁵. К обычным (текущим, обыкновенным) законам в Республике Казахстан относятся кодексы, консолидированные законы и законы.

Кроме того, ранее к источникам конституционного права Республики Казахстан в полном объеме также, как и конституционные законы, относились указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона. Теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» из Конституции Республики Казахстан 1995 года исключены нормы, предусматривавшие издание Президентом Республики указов, имеющих силу конституционного закона.

Международный договор Республики Казахстан – в соответствии с подпунктом 8) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 года, «О международных договорах Республики Казахстан» международное соглашение, заключенное Республикой Казахстан с иностранным государством (иностранными государствами) или с международной организацией (международными организациями) в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Международные договора Республики Казахстан по вопросам гражданства, безвизовых поездок граждан и др. в полном объеме являются источниками конституционного права. Заключенные по другим вопросам международные договоры (соглашения) могут выступать в качестве частичных

⁸⁵Рыжов В.А. Понятие конституционного (государственного) права зарубежных стран. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с. С.17

источников конституционного права. Международные договоры, ратифицированные Республикой, в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

При этом следует отметить, что международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, не могут иметь приоритета перед Конституцией Республики и законами, вносящими изменения и дополнения в Конституцию. Вопрос же соотношения по юридической силе между конституционными законами и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, как было указано выше, остается дискуссионным⁸⁶.

Акты общего права СНГ – акты, которые регулируют отношения между участниками Содружества, способствуют экономической интеграции государств, координации усилий в государственно-политической и военно-стратегической сферах, своевременному разрешению возникающих в Содружестве коллизий⁸⁷. Они являются источниками конституционного права, если приняты по вопросам конституционного права. Например, 14 января 2006 году был принят Закон Республики Казахстан «О ратификации Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств»⁸⁸. Данное Соглашение выступает источником конституционного права Республики Казахстан, поскольку, во-первых, Республика Казахстан является участником СНГ; во-вторых, вопросы правового статуса должностных лиц и сотрудников органов СНГ теперь уже регулируются не только нормами международного права, но и национальным, в том числе и конституционным правом стран СНГ, которые ратифицировали указанное Соглашение⁸⁹.

Кодексы Республики Казахстан – одна из форм выражения нормативных правовых актов, в которых объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные общественные отношения. Отличительной особенностью кодексов Республики Казахстан является то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах»⁹⁰ по юридической силе они выше консолидированных законов и законов, но ниже Конституции, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию и конституционных законов Республики Казахстан.

Кодексы являются источниками конституционного права, если содержат его нормы. В основном кодексы Республики Казахстан построены по отраслевому признаку: Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, Уголовный кодекс и другие. Статья 8 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» устанавливает круг общественных отношений, регулируемых кодексами

⁸⁶ См. Укин С.К. Указ. раб.

⁸⁷ Михалева Н.А. Указ. раб. С. 58

⁸⁸ См. Казахстанская правда, 2006, 20 января, № 16-17

⁸⁹ Более подробно о юридической природе актов общего права СНГ см. в указанной работе Н.В. Михалевой на стр. 57-67 (прим. авторов)

⁹⁰ См. <http://online.zakon.kz>

Республики Казахстан. В сфере конституционного права Республики Казахстан кодексы как составная часть конституционного законодательства отсутствуют, хотя в недавнем прошлом, например, действовал Кодекс о выборах в Республике Казахстан от 9 декабря 1993 года⁹¹, который в полном объеме являлся источником конституционного права Республики Казахстан того времени.

Консолидированные законы Республики Казахстан - по определению подпункта 36 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» закон, регулирующий комплексные по своему характеру общественные отношения в сферах (областях), предусмотренных статьей 9 настоящего Закона.

Консолидированные законы могут являться источником конституционного права либо в полном объеме, либо частично. Например, консолидированный закон, изданный по вопросам местного государственного управления и самоуправления, в полном объеме является источником конституционного права.

Законы Республики Казахстан – в узком, строго юридическом смысле – одна из форм выражения нормативного правового акта, юридическая сила которого имеет строго определённый правовой уровень в иерархии нормативных правовых актов. В этом смысле законы Республики Казахстан в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» по юридической силе занимают уровень после Конституции Республики Казахстан, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию, конституционных законов Республики Казахстан и кодексов Республики Казахстан. В данном случае законы Республики Казахстан имеют значение обычных (текущих) законов.

Также, как и кодексы и консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики являются источниками конституционного права, если содержат его нормы. При этом можно указать законы, которые в полном объеме являются источниками конституционного права, например, Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года «О гражданстве Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения» и другие.

Акты Президента Республики Казахстан – это в соответствии с пунктом 1 статьи 45 Конституции указы и распоряжения. Следует отметить, что согласно пункту 3 статьи 21 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» силу нормативных правовых актов, издаваемых Президентом Республики, могут иметь только указы. Следовательно, распоряжения Президента Республики выступают как акты применения норм права (правоприменительные акты), хотя и указы Президента также могут выступать как акты применения права, например, указы Президента, изданные по вопросам гражданства о приеме тех или иных лиц в гражданство Республики Казахстан.

⁹¹Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1993 г., № 23-24, ст. 510

Указы Президента Республики Казахстан, имеющие нормативный правовой характер, могут как в полном объеме, так и частично являться источниками конституционного права. Например, Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947, которым утверждено Положение об Уполномоченном по правам человека⁹², в полном объеме является источником конституционного права.

Нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики выступают источниками права в правовой системе Казахстана. Соответственно, источники права в правовой системе Казахстана выражаются и в форме актов Конституционного Совета и Верховного Суда. При этом следует отметить, что в судебной системе правотворческими функциями обладает только Верховный Суд Республики, а Конституционный Совет Республики Казахстан как правотворческий орган является своего рода «квазисудебным органом»⁹³.

Нормативные постановления Конституционного Совета всегда в полном объеме являются источниками конституционного права, поскольку они основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить. Что же касается нормативных постановлений Верховного Суда, то они являются источниками конституционного права либо в полном объеме, либо частично.

2.2. Система конституционного права Республики Казахстан

Как и любая другая отрасль права, конституционное право имеет свою систему, т.е. внутреннюю структуру, состоящую из взаимосвязанных элементов. Традиционно в системе конституционного права выделяют его принципы, нормы и институты. Некоторые авторы, например Г. Сапаргалиев, к системе конституционного права относит подотрасли⁹⁴. Это такие подотрасли, как: 1) президентское право; 2) парламентское право; 3) судебное право; 4) исполнительное право (включая муниципальное право); 5) избирательное право⁹⁵. Как известно, подотрасль – более крупное структурное образование, чем институт права, который объединяет родственные институты одной и той же отрасли права. Нам представляется, что на сегодняшний день наряду с институтами конституционного права имеются все основания выделить подотрасли этой отрасли права, которые объединяют ряд тех или иных правовых институтов. Например, в президентском праве можно выделить такие институты, как институт инаугурации, институт права вето, институт контрассигнации (контрасигнатуры) и др. Следует заметить, что в каждом из названных институтов имеется значительное количество процедурно-процессуальных норм.

⁹²САПП РК, 2002, № 30, ст. 328. С. 59-65

⁹³См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.10.2013 г.)// Ведомости Верховного Совета РК, 1995 г., № 24, ст.173

⁹⁴Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 528 с. С. 10

⁹⁵Там же. С. 10

В то же время мы полагаем, что вышеприведенный перечень подотраслей конституционного права требует своей корректировки, т.к. ряд институтов, например, институт конституционного контроля, в силу особенностей конституционно-правового регулирования общественных отношений в Республике Казахстан не может «войти» ни в один из указанных выше подотраслей конституционного права. Конституционный Совет Республики Казахстан, осуществляющий функции конституционного контроля, является своего рода квазисудебным органом, который не «вмонтирован», не интегрирован ни в одну из ветвей государственной власти в классическом его понимании. Возможно выделение контрольно-надзорной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти. Разумеется, конституционный контроль в Республике Казахстан в той или иной степени, в той или иной форме кроме Конституционного Совета осуществляют Президент Республики, судебная власть, прокуратура. Однако именно в классическом варианте конституционный контроль в настоящее время в Республике Казахстан присущ деятельности Конституционного Совета. Поэтому совокупность правовых норм, регулирующих деятельность, связанную с конституционным контролем, является самостоятельным конституционно-правовым институтом и не может в полном объеме быть составной частью той или иной подотрасли конституционного права. Кроме того, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения республиканского референдума, не может быть полностью охвачена подотраслью избирательного права, т.к. республиканский референдум отличается от выборов по предмету, целям проведения, юридическим последствиям и т.п.

В свою очередь, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов, прочно утвердилась как категория «избирательное право». Разумеется, избирательное право не является самостоятельной отраслью права, хотя и объединяет значительный массив правовых норм. Данную категорию мы можем отнести к подотрасли конституционного права, т.к. избирательное право регулирует довольно широкий круг общественных отношений, которое имеет свой предмет, объект, метод регулирования, принципы регулирования и т.п., которые, тем не менее, не выходят за пределы конституционно-правового регулирования.

Поэтому границы между институтами и подотраслями конституционного права весьма подвижны и условны. Например, сферу гражданства регулирует значительный объем конституционно-правовых норм, но, тем не менее, категорию «гражданство» мы вряд ли можем отнести к подотрасли конституционного права. Поэтому наряду с институтами конституционного права есть основания для выделения в системе конституционного права такого элемента, как подотраль конституционного права.

Институтом конституционного права является совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих определённый блок, вид общественных отношений в рамках данной отрасли. Например, выделяют институт гражданства, главы государства, местного самоуправления и др.

Следует отметить, что правовые институты не являются раз и навсегда застывшими структурными образованиями в системе права. Как правильно отмечается в литературе, изменения, происходящие в общественной жизни и находящие свое отражение в конституционном праве, могут приводить к появлению и утверждению новых институтов конституционного права⁹⁶. Например, конституционный контроль как конституционно-правовой институт в конституционном праве Казахстана сложился относительно недавно, в период 90-х годов прошлого столетия. Институт уполномоченного по правам человека появился в 2002 году в связи с учреждением должности Уполномоченного по правам человека Указом Президента Республики Казахстан⁹⁷, несмотря на то, что институт уполномоченного по правам человека не закреплен ни в Конституции Республики, ни в конституционных и обычных законах.

В то же время и правовые институты, и подотрасли права как системные правовые образования, как и принципы⁹⁸ и правовые нормы, будут в полной мере характерны для конституционного права. Поэтому система конституционного права охватывает следующие элементы: принципы конституционного права; конституционно-правовые нормы; конституционно-правовые институты; подотрасли конституционного права.

Обобщающие схемы по теме №2 «Источники и система конституционного права Республики Казахстан»

<i>Источники</i>
конституционного права Республики Казахстан:
Конституция Республики Казахстан
Законы Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан
Конституционные законы Республики Казахстан
Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, а также акты общего права СНГ, содержащие нормы конституционного права
Кодексы Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права
Консолидированные законы и законы Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права
Нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат, содержащие нормы конституционного права
Нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права
Регламенты Парламента Республики Казахстан и его Палат

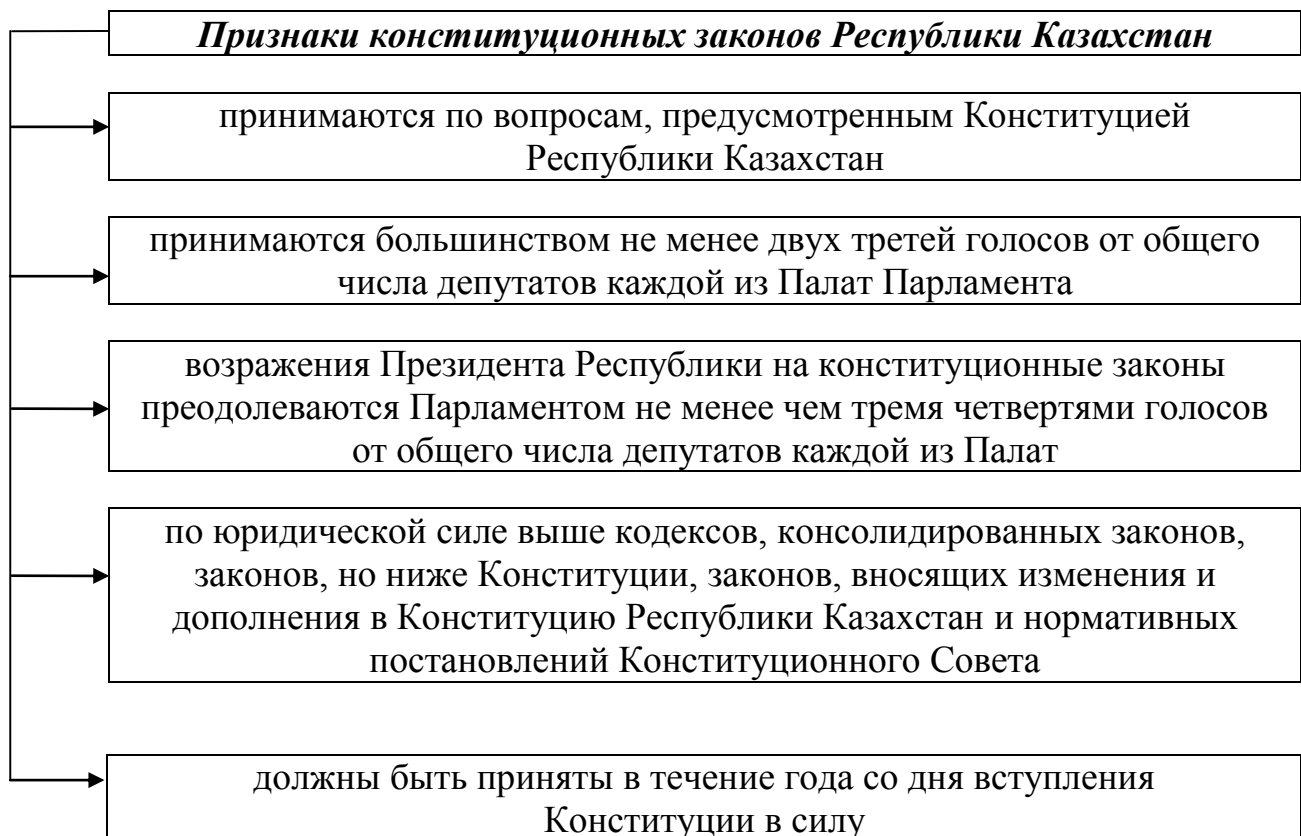
⁹⁶См. Энтин Л.М. Указ. раб. С. 34

⁹⁷САПП РК, 2002, № 30, ст. 328. С. 59-65

⁹⁸Как известно, принципы права содержат основополагающие, исходные положения (право на жизнь, на свободу совести и вероисповедания, на неприкосновенность достоинства и т.п.), которые, как правило, не формулируют конкретные права и обязанности субъектов правоотношений, а содержат общие установки регулятивной и охранительной (и идеологической тоже) функции права (прим. авторов)

Нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права
Нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, содержащие нормы конституционного права, 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, содержащие нормы конституционного права
Нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов, содержащие нормы конституционного права
нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий, содержащие нормы конституционного права
Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан
Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан
Нормативные постановления Верховного Суда Республики Казахстан, содержащие нормы конституционного права

Декларация Казахской ССР «О государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической республики»
Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан»



<i>Система конституционного права Республики Казахстан</i> – это его внутренняя структура, состоящая из следующих взаимосвязанных элементов:
принципов конституционного права
конституционно-правовых норм
конституционно-правовых институтов
подотраслей конституционного права

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите источники конституционного права Республики Казахстан.
2. Что является основным источником конституционного права Республики Казахстан?
3. Проведите правовой анализ видов источников конституционного права Республики Казахстан.
4. Каково соотношение дефиниций «действующее право в Республике Казахстан» и «источники права в Республике Казахстан»?
5. Следует ли понимать под «действующим правом» то же самое, что и «источники права», если да, то почему?
6. Что означает категория «система конституционного права»?
7. Из каких элементов состоит система конституционного права?

Тема 3 Конституция Республики Казахстан – Основной закон государства и общества

3.1. Понятие конституции, ее основные черты и юридические свойства

3.2. Сущность Конституции Республики Казахстан

3.3. Правовая охрана Конституции

3.3. Основные этапы конституционного развития Казахстана

3.1. Понятие конституции, ее основные черты и юридические свойства

Конституция – один из важнейших институтов демократии. Недаром конституция, впервые появившись в современном понимании в результате буржуазно-демократических революций на рубеже XVIII века, олицетворяет собой нормативно-правовое закрепление предела осуществления власти государства в обществе, и в первую очередь по отношению к человеку и гражданину.

В настоящее время почти все государства имеют конституции. Конституция, занимая особое место в правовой системе страны, играет важнейшую роль в жизни общества и государства.

Можно дать следующее определение конституции: конституция – это система правовых норм, обладающих высшей юридической силой и регулирующих важнейшие общественные отношения, связанные с устройством общества и государства и положением в нем человека и гражданина.

Безусловно, данное определение не претендует на исчерпываемость. Имеется множество других определений конституции. Но практически все они сводятся к осуществлению государственной власти, взаимоотношению между индивидом и обществом, с одной стороны, и государством – с другой.

Конституцию отличают от других нормативных правовых актов черты и свойства, которые присущи только ей.

В условиях правового государства можно выделить такие первичные (основные) черты и юридические свойства конституции, как легитимность, учредительный характер, верховенство, высшая юридическая сила, прямое и непосредственное действие норм, реальность, стабильность.

Легитимность конституции означает, что конституция, с одной стороны, принята в соответствии с действующими правовыми нормами, законным путем (юридическая легитимность), с другой стороны, порядок (процедура) ее принятия признается, одобряется обществом или большей его частью, поддерживается им (социальная легитимность). Действующая Конституция Республики Казахстан 1995 года была принята на республиканском референдуме 30 августа того же года. Ранее, в целях анализа и осуществления независимой экспертизы проекта новой Конституции Республики Казахстан 22 мая 1995 года Президент Республики Казахстан издал Постановление «Об экспертно-консультативном совете при Президенте Республики Казахстан по проекту новой Конституции Республики Казахстан», который был образован в следующем составе: Басин Ю.Г., Ким В.А., Колпаков К.А., Котов А.К.,

Мухамеджанов Б.А., Нурпеисов Е.К., Сапаргалиев Г.С., Сулейменов М.К., Шайкенов Н.А. Кроме того, были определены по согласованию иностранные эксперты в следующем составе: Алексеев С.С., Жак Аттали и Роллан Дюма⁹⁹. Данному экспертно-консультативному совету было поручено рассмотреть и обобщить замечания и предложения, высказанные в ходе всенародного обсуждения проекта новой Конституции Республики Казахстан¹⁰⁰. 5 сентября 1995 года Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, вступила в силу¹⁰¹.

Конституция носит *учредительный характер*, например, она учреждает (создает) органы государства, определяет их компетенцию и основы взаимоотношений между собой, закрепляет основные права и свободы человека и гражданина. В соответствии со статьей 3 Конституции Республики Казахстан единственным источником государственной власти является народ, который осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Таким образом, например, избранный на всеобщих выборах Президент Республики Казахстан в соответствии со статьей 44 Конституции по представлению Премьер-министра определяет структуру Правительства Республики, образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей и т.п.

Верховенство конституции означает, во-первых, что она является ядром правовой системы страны, и, во-вторых, все законы и иные нормативные правовые акты, в том числе и правоприменительная практика не должны противоречить конституции и должны соответствовать ей. Иначе говоря, конституция в этом смысле является верховным правом страны.

В отличие от Конституции Российской Федерации 1993 года, где в статье 4 установлен принцип ее верховенства на всей территории Российской Федерации, в Конституции Республики Казахстан прямо не закреплен данный принцип. Тем не менее, принцип верховенства исходит из духа Конституции Республики Казахстан. В системе действующего права Республики Казахстан нормы Конституции являются первичными (ст. 4), и нормы законов и иных правовых актов должны соответствовать ей. Государственным органом, обеспечивающим верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории Республики, является Конституционный Совет Республики Казахстан.

Высшая юридическая сила конституции охватывает многие грани (аспекты) в сфере права и проявляется в следующем: 1) в иерархии всех нормативных правовых актов по их юридической силе она занимает наивысшую ступень. Нормы конституции являются нормами более высокого

⁹⁹См. «Советы Казахстана», 1995, 25 мая, № 56 (863)

¹⁰⁰Там же.

¹⁰¹См. Указ Президента Республики Казахстан «О Конституции Республики Казахстан» от 6 сентября 1995 года // Вести Казахстана, 1995, 8 сентября, № 102-103 (909-910)

правового уровня по отношению к нормам любых иных нормативных правовых актов; 2) принципы и нормы конституции являются основополагающими, исходными, базовыми не только для конституционного права, но и для других отраслей права – гражданского, административного, трудового и др.; 3) законы и иные нормативные правовые акты должны приниматься (издаваться) только указанными в конституции государственными органами и должностными лицами либо народом на референдуме в соответствии с установленной процедурой и соответствовать конституции¹⁰²; 4) все субъекты правоотношений – государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, граждане, их объединения, иностранцы, лица без гражданства, а также само государство в целом обязаны в первую очередь соблюдать конституцию.

Кроме того, прямое действие конституции выражается в том, что ее нормы являются непосредственно действующими, что все государственные органы, в том числе суды в своей правоприменительной деятельности обязаны в первую очередь руководствоваться нормами конституции как юридическим документом.

В литературе справедливо отмечается, что прямое действие конституции означает, во-первых, что нормы конституции обязательны для органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также для органов местного самоуправления; а во-вторых, что гражданин, который считает нарушенными свои права, может обратиться в суд, ссылаясь исключительно на соответствующую статью конституции, и суд не вправе отказать в рассмотрении дела, ссылаясь на то, что нет конкретизирующих данную норму законов или подзаконных актов¹⁰³. Более того, мы добавим, что даже если и имеется соответствующий закон или иной нормативный правовой акт, детально регулирующий вопросы прав, свобод и обязанностей граждан и юридических лиц, но данный акт противоречит конституции, суд обязан руководствоваться конституцией. Не случайно поэтому в Конституции Республики Казахстан в Разделе VII Суды и правосудие содержатся положения, предписывающие судебной власти, судьям руководствоваться в первую очередь Конституцией: «Судебная власть... имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечения исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики» (п.1 ст.76); «Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики» (п.2 ст.76); «Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону» (п.1 ст.77); «Суды не вправе применять законы и иные нормативные

¹⁰²При этом следует иметь в виду, что несоответствия между решением, принятым референдумом, и Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики устраняются путем приведения Конституции, конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с решением, принятым референдумом. См. ст. 35 Конституционного закона Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 22, ст. 131

¹⁰³Бутылин В.Н. Указ. раб. С. 42-43

правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина» (ст.78) и другие положения Конституции.

Разумеется, в литературе правильно указывается, что в Конституции не затрагиваются все стороны жизни общества, а регулируются только базовые, фундаментальные основы общественных отношений¹⁰⁴. Например, Конституция не может подробно регулировать такие вопросы, как порядок заключения трудового договора; порядок или процедуру судебного разбирательства по гражданским, уголовным и иным делам, подсудные судам судебной системы; порядок производства обыска в жилище и т.п. Однако указанные юридически значимые действия могут быть произведены с нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. Законодательные акты, более детально регулирующие указанные вопросы, не должны противоречить, например, таким базовым, фундаментальным основам, закрепленным в Конституции, как право каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации (ст.24); право каждого быть выслушанным в суде (ст.77); ограничение прав и свобод человека и гражданина при проникновении в жилище, производстве его осмотра и обыска должно производиться в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (ст.ст. 25, 39) и т.п.

Реальность конституции означает, что ее предписания не только адекватно отражают сложившиеся общественные отношения, но и реализуемы и гарантируемы в условиях режима право законности и правопорядка. Конституция реальна тогда, когда в сфере реализации права, особенно в сфере правоприменительной деятельности правоохранительных органов, судов, других государственных органов гарантируются конституционные права и свободы человека и гражданина. Если конституция не отвечает данным требованиям, то тогда она является фиктивной и не достойна той бумаги, на которой написана.

Стабильность конституции проявляется в том, что ее нормы более устойчивы, менее подвержены частым изменениям и дополнениям по сравнению с нормами иных нормативных правовых актов, которые для этого предусматривают более усложненный порядок изменения конституционных норм. Сказанное относится к жестким и особо жестким конституциям, поскольку для изменения гибких конституций какой-либо проблемы не существует, т.к. они изменяются в таком же порядке, что и обычные законы.

В переходном (транзитном) обществе, где действует жесткая конституция, частые изменения и дополнения конституции снижают эффективность действия конституционных норм, авторитет конституции, связанный с соблазном внесения частых поправок в нормы конституции в угоду тем или иным политическим группировкам. В то же время несоблюдение,

¹⁰⁴Сапаргалиев Г. Указ. раб. С. 35

нарушение установленной конституционными нормами процедуры внесения поправок в нормы конституции также снижают силу и авторитет конституции.

Разумеется, сказанное не означает, что не следует вносить поправки в конституционные нормы. Нормы конституции могут перестать соответствовать произошедшим коренным изменениям в общественной жизни, появившимся новым экономическим, социальным отношениям, новым расстановкам политических сил в обществе и государстве. В таком случае, чтобы конституция соответствовала сложившимся общественным отношениям, ее нормы должны быть изменены. В противном случае конституция будет тормозом для дальнейшего прогрессивного развития общества и государства, появления новых демократических институтов. Однако и в этом случае должны быть адекватно просчитаны правовые и политические последствия изменения конституционных норм, которые для этого предусматривают особые процедуры внесения поправок, т.к. внесение поправок в конституцию – вещь серьезная, политически и юридически значимое событие, и затрагивает судьбу общества, государства и каждого отдельного индивида.

За двадцать три года действия Конституции Республики Казахстан 1995 года в нее четырежды были внесены изменения и дополнения – 7 октября 1998 года, 21 мая 2007 года, 2 февраля 2011 года и 10 марта 2017 года, которые были приняты с учетом политического и государственно-правового развития Казахстана. Форма акта, которым были внесены изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан – Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» или Закон Республики Казахстан «О внесении дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Как было рассмотрено выше, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию, превышает по юридической силе конституционные законы Республики Казахстан, поскольку отличается от них более усложненной процедурой принятия. К тому же конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией (п.4 ст.62). Конституция Республики 1995 года предусматривает, что изменения и дополнения в нее могут быть внесены Парламентом в порядке подпункта 1 статьи 53 и пункта 3 статьи 62 Конституции, а также республиканским референдумом по основаниям, указанным в пункте 1 статьи 91 Конституции.

При этом следует отметить, что изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям неизменности установленных Конституцией независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также требованиям основополагающих принципов деятельности Республики, заложенные Основателем независимости Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и неизменности его статуса (п.п. 2 и 3 ст.91 Конституции).

Конституцию отличают от всех иных нормативных правовых актов особая охрана своих норм и положений. Данный вопрос более подробно рассматривается в третьем вопросе.

3.2. Сущность Конституции Республики Казахстан

Общепризнан тот факт, что в социальном плане право никогда не бывает абстрактным. Оно всегда выражает и закрепляет прежде всего волю и интересы стоящих у власти социальных классов, слоёв, групп, прослоек. Нет права «вообще». Оно всегда конкретно и реально¹⁰⁵.

Поскольку конституция является важной составной частью права и правовой системы страны в целом, то и вопрос о сущности права проецируется на сущности конституции. Марксистский подход основывается на классовой сущности конституции, которая является продуктом классовой борьбы и закрепления ее результатов. Поэтому конституция может выражать интересы только экономически господствующего класса, которые реально управляют делами государства, обладают избирательными правами и т.п. И поэтому стоящий у власти класс, имея в своих руках, например, законодательные рычаги, в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности стремится воплотить в законах и иных правовых актах преимущественно свою, а не подвластного класса волю.

На современном этапе развития общества и государства конституция должна иметь общесоциальную сущность, служить интересам всех без исключения людей независимо от их имущественного положения, обеспечивать организованность, упорядоченность, стабильность и развитие социальных связей в обществе.

Разумеется, в условиях рыночной экономики в обществе не могут не быть богатые и бедные. Тем не менее, на современном этапе рыночное, или иначе говоря, буржуазное право во многих странах закрепляет формальное равенство всех перед законом и судом, право на равную защиту закона независимо от имущественного положения, социального происхождения, пола, расы, национальности и других обстоятельств.

В Конституции 1995 года Республика Казахстан утверждает себя социальным государством. Это означает, что государство не предоставляет преимуществ ни одной группе населения за счет дискриминации другой. Государство должно заботиться обо всех слоях населения соответственно их социальному положению¹⁰⁶. Поэтому в Конституции Казахстана конкретно не указывается деление общества на классы или на иные социальные слои: на биев, султанов, туленгутов, рабочих, крестьян, интеллигенцию и т.п. При этом Конституция Республики Казахстан не допускает пропаганду или агитацию сословного и родового превосходства (п.3 ст.20).

Далее, характеристика государства как социального означает гарантированную Конституцией Республики поддержку государством Казахстан таких социальных сфер, как образование, здравоохранение, наука, культура, социальная занятость, охрана труда, социальное обеспечение и адресная поддержка групп населения с низкими доходами. Социальное государство признает право человека и гражданина требовать от него

¹⁰⁵Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебник. – М.: Юрид. лит., 1996. С. 36

¹⁰⁶Сапаргалиев Г. Указ. раб. С. 32

обеспечения прожиточного минимума и достойных условий существования, включая экологическую безопасность здоровья и жизни¹⁰⁷.

Кроме того, в пункте 1 статьи 3 Конституции Республики закрепляется, что единственным источником государственной власти является народ. Не случайно в данной конституционной норме и в других положениях Конституции народ употреблен в единственном числе, в составе которого могут быть представители различных национальностей, профессий, религиозных конфессий и т.п. Каждый из них независимо от имущественного положения, рода занятий, национальности и т.п. обладает равными возможностями в пользовании теми или иными социальными благами.

Конституция Республики закрепляет равенство всех перед законом и судом, а также устанавливает, что никто не может подвергаться 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 (ст.14). Есть и другие положения Конституции о праве не подвергаться дискриминации, например, статья 24, устанавливающая право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации.

3.3. Правовая охрана Конституции

Правовая охрана Конституции представляет собой совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение всех функций Конституции и строгое соблюдение режима конституционной законности.

В узком смысле под правовой охраной понимается обеспечение норм Конституции только средствами конституционного характера, т.е. созданием и деятельностью специальных органов конституционного контроля и надзора¹⁰⁸.

Для правовой охраны конституции учреждаются органы конституционного контроля (надзора) – конституционные суды, конституционные советы. Кроме того, в некоторых странах (США, Индия, Канада, Япония и др.) функции органа конституционного контроля выполняют суды общей юрисдикции или только верховные суды. В Казахстане институт конституционного контроля был впервые введен Законом от 22 сентября 1989 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» в форме Комитета конституционного надзора Казахской ССР. В настоящее время в Казахстане функции органа конституционного контроля осуществляет Конституционный Совет Республики Казахстан.

В Казахстане гарантом незыблемости Конституции, а значит, ее правовой охраны прежде всего выступает Президент Республики, который обеспечивает охрану Конституции в различных формах: путем наложения вето на принятые Парламентом законы, противоречащие Конституции, направления обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного

¹⁰⁷Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 368 с. С. 30-31

¹⁰⁸Сагиндыкова А.Н. Указ. раб. С. 16

правового акта на соответствие Конституции Республики, отмены либо приостановления полностью или частично действия актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы и т.д.

Конституционный Совет Республики Казахстан, учрежденный в соответствии с Конституцией 1995 года, обеспечивает верховенство, и тем самым правовую охрану Конституции путем осуществления конституционного контроля в различных формах, в том числе путем признания законов и иных актов не соответствующими Конституции. Для Конституционного Совета при решении вопроса о соответствии Конституции законов и иных нормативных правовых актов никакие законы и иные нормативные правовые акты, кроме Конституции, не имеют заранее установленной силы. В этом и проявляется особая правовая охрана Конституции Республики Казахстан от всех других законов и иных нормативных правовых актов.

Судебная власть и прокуратура также в пределах своих полномочий обеспечивают правовую охрану Конституции Республики Казахстан. Так, 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 (ст.78 Конституции). Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан (п.1 ст.83 Конституции).

3.4. Основные этапы конституционного развития Казахстана

Первая Конституция Казахстана принята 18 февраля 1926 года Постановлением ЦИК КССР. В то время Казахстан был частью РСФСР. Конституция 1926 года закрепила власть трудящихся, определила форму правления, государственного устройства, политический режим, структуру органов государственной власти, исполнительно-распорядительные органы сверху донизу.

Вторая Конституция Казахстана, принятая в 1937 году X Всеказахстанским съездом Советов, состояла из 11 глав и 125 статей. В ней были определены общественное и государственное устройство, закреплено добровольное объединение с другими равноправными республиками в целях осуществления взаимопомощи по линии экономической, политической обороны, неизменяемость территории без согласия Казахской ССР, вопросы ведения республики¹⁰⁹. Конституция Казахстана 1937 года действовала более сорока лет, до 1978 года, когда была принята третья Конституция Казахской ССР.

¹⁰⁹Ащеулов А.Т. Становление конституционного законодательства и конституционализма в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. С. 97-98

Конституция Казахской ССР 1978 года существенно укрепила законодательную основу конституционного строя государства. В ней были закреплены политическая и экономическая основы зрелого социализма, вся власть объявлена принадлежащей народу, но с его классовым подразделением на рабочих, крестьян и трудовую интеллигенцию¹¹⁰. Разумеется, указанные классы советского общества не были антагонистическими.

Советы народных депутатов осуществляли государственную власть и составляли политическую основу Казахской ССР. Принцип разделения властей отсутствовал, т.к. данный принцип в Советском Союзе считался буржуазным. В свою очередь, Советы народных депутатов всех уровней формировали исполнительные органы, подотчетные сформировавшим их Советам народных депутатов и вышестоящим исполнительным комитетам. В Конституции закреплялась руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы - Коммунистическая партия Советского Союза.

Начало новому этапу конституционного развития Казахстана положил Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 года «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР».¹¹¹ Началось становление института президентства (президентуры), президентской формы правления в условиях сохраняющегося полновластия Советов народных депутатов.

Важной составной частью конституционного развития Казахстана стало принятие 25 октября 1990 г. Верховным Советом Казахской ССР Декларации «О государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической республики»¹¹². Казахская ССР впервые была провозглашена суверенным государством, добровольно объединившимся с другими республиками в Союз Суверенных Республик и строящими с ними отношения на договорной основе. Закреплялось, что Казахская ССР сохраняет за собой право свободного выхода из Союза. Кроме того, устанавливалось, что Казахская ССР принимает меры по охране, защите и укреплению национальной государственности.

Важным положением Декларации являлось то, что государственная власть Казахской ССР обладала верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри Республики, а также во внешних сношениях в рамках, определённых Союзным договором. Впервые в Декларации закреплялось, что государственная власть в Республике осуществляется по принципу её разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Была установлена норма о верховенстве Конституции и законов Казахской ССР на территории Казахской ССР, за исключением вопросов, добровольно делегированных ею Союзу, которые подлежат соблюдению и исполнению всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, гражданами и лицами без гражданства. Кроме того, закреплялось право Казахской ССР приостанавливать на своей

¹¹⁰Там же. С. 99

¹¹¹Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1990 г., № 18, ст. 190

¹¹²Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, № 44, 1990 г., ст. 408

территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию Республики.

Более чем через год после принятия Декларации О государственном суверенитете Казахской ССР 16 декабря 1991 г. Верховным Советом Республики Казахстан был принят Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан»¹¹³. С принятием данного акта впервые в Казахстане появилось понятие «конституционный закон» именно как юридическое понятие, которого не было в предыдущей истории Казахстана. За шесть дней до принятия Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» был принят Закон Казахской ССР от 10 декабря 1991 г. «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики»¹¹⁴. Данный Закон переименовал Казахскую Советскую Социалистическую Республику в Республику Казахстан, и внёс изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. и в Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР. Тем самым, в последующих законах и иных актах Казахстана теперь не было слов с приставкой «социалистический».

Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» впервые провозгласил независимость Казахстана, в нём получили элементы, присущие независимому государству: территориальная целостность, единое гражданство, самостоятельная система государственных органов, самостоятельная экономическая система, наличие собственных Вооружённых Сил. Данный акт юридически окончательно подготовил Казахстан для вхождения в мировое сообщество как самостоятельное государство. Также в данном Законе закреплён принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Кроме того, данный Закон, так же, как и Декларация «О государственном суверенитете КазССР», закрепил положение о том, что Республика Казахстан является субъектом международного права.

Следующий этап конституционного развития Казахстана характеризуется принятием Верховным Советом Республики Казахстан двенадцатого созыва 28 января 1993 года четвертой Конституции Республики Казахстан. Она состояла из преамбулы, включая основы конституционного строя из десяти частей, 131 статей, содержащихся в 21 главах и IV Разделах, и переходных положений, содержащих 13 статей.

Конституцией 1993 года провозглашено суверенное, демократическое государство, закреплена незыблемость национальной государственности. Она явилась ярким отражением переходного периода и была направлена на решение первоочередных задач. Благодаря принятию Конституции успешно было преодолено противостояние в обществе социальных сил и групп с различной идеологической и политической ориентацией по нескольким узловым проблемам: государственному устройству, судебной власти, формам

¹¹³Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1991 г., № 51, ст. 622

¹¹⁴Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1991 г., № 48-50, ст. 585

собственности, статусу государственного языка. Историческое значение Конституции 1993 года заключается прежде всего в том, что в ней был определён и закреплён новый государственный и общественный строй Казахстана. В Конституцию 1993 года были включены правовые нормы, принципы и идеи конституционных законов, принятых после провозглашения суверенитета, независимости государства: о главе государства – Президенте, о разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, о признании казахского языка государственным и т.д.¹¹⁵.

Вместе с тем в Конституции 1993 года сохранялись нормы из Конституции 1978 года, правда, с некоторыми изменениями. Так, Верховный Совет оставался однопалатным представительным органом, но без обладания прежним всевластием. Сохранялись также нормы о местных Советах, о равноправии граждан и их основных правах (на труд, образование и др.). Почти без изменений остались нормы об основных обязанностях граждан¹¹⁶.

Тем не менее, Конституция 1993 года была первой демократической Конституцией суверенного и независимого Казахстана. Конституция 1993 года в истории Казахстана являлась самой недолговечной и действовала два года и семь месяцев – до 5 сентября 1995 года.

30 августа 1995 года состоялся республиканский референдум, на котором была принята пятая Конституция Республики Казахстан, вступившая в силу 5 сентября того же года. Данная Конституция явилась новым этапом конституционного строительства Казахстана.

По структуре Конституция 1995 года состоит из Преамбулы и 98 статей, объединённых в IX Разделов. Данная Конституция внесла существенные изменения в систему организации государственной власти Республики Казахстан. Казахстан окончательно стал президентской республикой, где основные направления внутренней и внешней политики государства, ключевые вопросы образования исполнительных и других органов государства, назначения судей и другие важные сферы государственной жизни оставались за Президентом Республики Казахстан. Впервые Конституция Казахстана 1995 года употребила понятие «президентская форма правления» (п.1 ст.2). Поэтому центральной и ключевой фигурой в системе государственной власти по Конституции Казахстана 1995 года стал Президент Республики Казахстан. Специфика принципа разделения государственной власти на ветви в Республике Казахстан по Конституции 1995 года такова, что указанный принцип предусматривает нахождение единственного высшего должностного лица – Президента Республики вне ветвей государственной власти. Конституция 1995 года установила исключительно сложный порядок импичмента Президента Республики Казахстан. Кроме того, по Конституции 1995 года правовое регулирование общественных отношений предусматривается теми нормами, которые содержатся в перечисленных в

¹¹⁵Ащеулов А.Т. Указ. раб. С. 105

¹¹⁶Там же. С. 106

пункте 1 статьи 4 Конституции правовых актах, нормы которых охватываются понятием «Действующее право в Республике Казахстан».

7 октября 1998 года Парламентом был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Данным Законом исключен максимальный возраст государственного служащего; увеличен срок полномочий Президента Республики Казахстан с пяти до семи лет; исключен институт внеочередных выборов Президента Республики; дополнены полномочия Президента Республики; введен институт пропорциональной избирательной системы, по которой избираются десять депутатов Мажилиса; установлены сроки полномочий депутатов каждой из Палат Парламента: депутатов Сената - шесть лет и депутатов Мажилиса – пять лет и т.п.

Внесенные принятым Парламентом Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» поправки коснулись более широкого круга вопросов. Теперь в Конституции Казахстана названа столица Казахстана; исключена норма о недопущении слияния общественных и государственных институтов; конкретно названы составы преступлений, за совершение которых законом устанавливается смертная казнь; введен институт судебного санкционирования ареста; уменьшен срок полномочий Президента Республики Казахстан с семи до пяти лет; закреплено право только Первого Президента Республики Казахстан неограниченное количество раз избираться и быть избранным Президентом Республики; снято ограничение на деятельность Президента Республики в политической партии на период осуществления своих полномочий; изменены полномочия Президента Республики, в том числе по вопросам назначения Премьер-Министра, назначения без представления Премьер-Министра министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; изменен срок подписания закона Президентом Республики; введен институт Первого Президента Республики Казахстан; изменен порядок формирования Сената и Мажилиса Парламента, а также изменена численность их депутатов, где например, из ста семи депутатов Мажилиса девяносто восемь избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства; конституционно закреплен институт Ассамблеи народа Казахстана; исключен институт свободного мандата для депутата Парламента; изменены полномочия Сената и Мажилиса Парламента, а также Парламента на совместном заседании Палат и ряд других вопросов.

2 февраля 2011 году были внесены третьи поправки в Конституцию Республики Казахстан путем дополнения в статью 41 пункта 3-1 по вопросу внеочередных президентских выборов.

10 марта 2017 года по результатам всенародного обсуждения проекта поправок в Конституцию Республики Казахстан Парламентом приняты четвертые изменения и дополнения в Конституцию. Данными поправками были внесены изменения и дополнения в двадцать пять статей Конституции Республики Казахстан 1995 года. Согласно этим поправкам, в пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в

соответствии с конституционным законом, допускается лишение гражданства лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан.

Кроме того, поправками от 10 марта 2017 года к имеющимся требованиям к кандидатам в Президенты Республики Казахстан дополнено требование о необходимости наличия у него высшего образования, а также изменены полномочия Президента Республики, Парламента, Правительства, Конституционного Совета, других государственных органов. В частности, Президент Республики 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; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам и т.п.

При этом следует отметить, что поправки от 10 марта 2017 года из Конституции 1995 года исключили норму, которая предусматривала выполнение Президентом Республики в предусмотренных Конституцией случаях законодательных функций путем издания законов в порядке делегированного законодательства и указов, имеющих силу законов Республики.

Кроме того, полномочия Сената Парламента дополнены нормой о том, что по представлению Президента Республики Казахстан избирает на должность сроком на пять лет и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан.

Что же касается взаимоотношений между Парламентом и Правительством, то теперь Правительство в своей деятельности ответственно не только перед Президентом Республики, но и перед Парламентом. При этом каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты 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.

Также Правительство по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы и обеспечивает их исполнение. Кроме того, Правительство теперь слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.

Некоторые изменения коснулись также полномочий Конституционного Совета, Верховного Суда, прокуратуры. В частности, требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.

Поправками также предусмотрено помимо принятия маслихатом решения о самороспуске досрочное прекращение полномочий маслихата Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента. Предусмотрено также, что кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы, которые, как и прежде, назначаются Президентом Республики с согласия соответствующих маслихатов, акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом.

Однако, несмотря, например, на некоторое конституционное увеличение объема полномочий Парламента, Правительства и других государственных органов, такая базовая основа конституционного строя, как президентская форма правления, осталась неизменной.

Обобщающие схемы по теме № 3 «Конституция Республики Казахстан – Основной закон государства и общества»

<i>Основные черты и юридические свойства</i> конституции как основного закона правового государства
легитимность
учредительный характер
верховенство
высшая юридическая сила
прямое и непосредственное действие своих норм
реальность
стабильность

<i>Конституция Республики Казахстан 1995 года</i> - принятый на республиканском референдуме 30 августа 1995 года и вступивший в силу со дня официального опубликования его результатов 5 сентября того же года единый кодифицированный акт - Основной Закон Республики Казахстан	
<i>Структура</i> Конституции Республики Казахстан 1995 года	Прембула
	IX Разделов
	98 статей

Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан 1995 года	
Через <i>Парламент Республики Казахстан</i>	<p>1) в порядке подпункта 1 статьи 53 и пункта 3 статьи 62 Конституции в их совокупности, образующие единый порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Парламентом;</p> <p>2) в порядке пункта 1 статьи 91 Конституции, если Президент Республики отклонил предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию и Президент решил подписать закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию без вынесения этого закона на республиканский референдум</p>
Через <i>республиканский референдум</i>	в порядке пункта 1 статьи 91 Конституции
Не подлежат изменению (пересмотру) следующие нормы Конституции	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 (ст. 2, п.2 ст. 91)

Вопросы для самоконтроля:

1. Что собой представляет Конституция Республики Казахстан?
2. Почему Конституция Республики Казахстан является основным источником не только конституционного права, но и всех других отраслей национальной системы казахстанского права?
3. Каковы юридические свойства Конституции Республики Казахстан?
4. В чем сущность Конституции Республики Казахстан?
5. Каков порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан?
6. Каков механизм защиты Конституции Республики Казахстан?
7. Какие государственные органы задействованы в охране и защите Конституции Республики Казахстан?

Тема 4 Основы конституционного строя Республики Казахстан

4.1. Понятие конституционного строя

4.2. Основные принципы конституционного строя Республики Казахстан

4.1. Понятие конституционного строя

Конституционный строй представляет собой установленную Конституцией и другими конституционно-правовыми актами республики систему политических, экономических и социальных отношений, охраняемые принудительной силой государства.

Политические, экономические, социальные и духовно-культурные отношения составляют основу конституционного строя. В политической сфере государство, например, охраняет закрепленную конституцией форму правления, содержанием которой является установленный порядок образования (путем выборов или назначения) центральных и местных органов власти, их взаимоотношения, порядок назначения (избрания) должностных лиц, их полномочия, методы осуществления государственной власти. Пункт 1 статьи 2 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Унитаризм, территориальная целостность государства, форма правления Республики не могут быть изменены как основы функционирования конституционного строя (п.2 ст.91 Конституции).

Кроме того, пункт 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Политической сферой охватывается также территориальное устройство государства, правовой статус его составных частей, порядок их образования, упразднения, вопросы территориальной целостности государства и т.п., посягательство на которые является правонарушением.

Поэтому не случайно пункт 3 статьи 5 Конституции Республики запрещает 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.

Кроме того, не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культ жестокости и насилия (п.3 ст.20 Конституции). Если произошло посягательство на конституционный строй, то в соответствии с подпунктами 1б

и 17 статьи 44 Конституции Президент Республики Казахстан может применить меры государственного принуждения, как символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В то же время согласно пункта 1 статьи 5 Конституции Республики Казахстан в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие, но данное многообразие не должно посягать на конституционный строй.

Экономические отношения составляют закрепляемые и регулируемые конституцией и другими правовыми актами формы собственности, их правовой режим, субъекты и объекты собственности, в том числе на землю, природные ресурсы и т.п., которые также охраняются государством. В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Казахстан в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

Данное конституционное положение означает, что ни государственная, ни частная собственность не обладают юридическим приоритетом по отношению друг к другу. Соответственно, законы и иные нормативные правовые акты не должны устанавливать, например, более строгую юридическую ответственность за посягательство на государственную собственность, нежели за посягательство на частную собственность, либо наоборот. В свою очередь, государственная собственность выступает в виде республиканской и коммунальной собственности. Частная собственность выступает как собственность граждан и негосударственных юридических лиц и их объединений.

Содержанием социальных отношений является, прежде всего, классовая структура общества, ее правовое положение, закрепленное в конституции и в иных правовых актах, которая выражается в предоставлении права тому или иному социальному слою, классу, например, управлять делами государства, пользоваться материальными благами, социальной защитой и т.п. В Конституции Республики Казахстан отсутствует деление общества на классы, на иные социальные слои: на султанов, биев, туленгутов, дворян, рабочих, крестьян и т.д. Статья 14 Конституции Республики устанавливает, что никто не должен подвергаться 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.

Поэтому нельзя, например, за один и тот же выполненный объем работы, за одну и ту же квалификацию, за один и тот же трудовой стаж, коэффициент и т.д. в разном размере оплачивать труд работников в зависимости от их социального происхождения. Пункт 2 статьи 24 Конституции Республики устанавливает, что каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Даже политическая целесообразность не может оправдать нарушение данного конституционного принципа. Кроме того, вопросы социальных отношений закреплены в статьях 27, 28, 29, 31 и в других положениях Конституции Республики Казахстан. И не случайно поэтому статья

1 Конституции Республики устанавливает, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Духовно-культурные отношения также в той или иной степени регулируются и охраняются конституционными нормами. Исходя из того, что Республика Казахстан утверждает себя светским государством, в Республике не допускается деятельность партий на религиозной основе. Кроме того, пункт 5 статьи 5 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами Республики. Данная конституционная норма призвана оградить от влияния иностранных государств, в том числе через религиозные объединения основы конституционного строя Республики Казахстан в сфере духовных отношений. Президент Республики Казахстан, например, используя свое конституционное право, может не подписать закон, регулирующий вопросы свободы вероисповедания и религиозных объединений, если этот закон противоречит Конституции.

Статья 7 Конституции Казахстана устанавливает, что в Республике Казахстан государственным является казахский язык, а в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык. Кроме казахского и русского языков у граждан тех или иных национальностей, проживающих на территории Казахстана и которые в совокупности образуют народ Казахстана, родными могут быть другие языки. При этом государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана и поэтому Конституция Республики Казахстан предоставляет право каждому на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (п.2 ст.19).

Кроме того, Конституцией гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях (п.1 ст.30). Обязательным является среднее образование. Получение высшего образования является не обязанностью, а правом граждан страны. При этом право на получение высшего образования допускается гражданину на конкурсной основе в государственном высшем учебном заведении (п.2 ст.30), а что же касается получения образования в частных учебных заведениях, то предполагается, что в таких учебных заведениях образование платное и осуществляется на основаниях и в порядке, установленных законом (п.3 ст.30).

Конституция Республики Казахстан, предоставляя каждому право на свободу совести, налагает обязанности перед государством, которая означает, что верующие обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, уважать государственные символы Республики, платить законно установленные налоги и т.п. Конституция также налагает обязанность на

граждан Республики Казахстан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 37).

Указанные отношения составляют основу конституционного строя Республики Казахстан. В соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики Президент Республики Казахстан определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе и в сфере экономических, социальных и духовно-культурных отношений. Следует отметить, что в отличие от прежней Конституции Казахстана 1993 года, где преамбула включала основы конституционного строя из десяти частей, в действующей Конституции Республики Казахстан 1995 года раздел под таким названием отсутствует. Можно сказать, что I и II Разделы Конституции 1995 года под названием «Общие положения» и «Человек и гражданин» соответственно регулируют вопросы основ конституционного строя Республики Казахстан. Однако это не означает, как мы убедились выше, юридический приоритет правовых норм, содержащихся в названных Разделах, перед нормами других разделов Конституции Республики Казахстан. При этом слова «конституционный строй» в тексте Конституции 1995 года употребляется трижды: в пункте 3 статьи 5, в пункте 3 статьи 20 и в пункте 1 статьи 39.

4.2. Основные принципы конституционного строя Республики Казахстан

Утверждая себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, Республика Казахстан, разумеется, не является таким государством, но стремится стать таковым. При этом стремление Республики Казахстан по достижению такой цели основывается на следующих основополагающих принципах деятельности, которые указаны в пункте 2 статьи 1 Конституции Республики: 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.

Указанные принципы деятельности являются залогом успешного функционирования конституционного строя Республики Казахстан. Любые действия по разжиганию, например, социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни могут дестабилизировать общественное согласие и политическую стабильность в государстве, и тем самым посягнуть на конституционный строй. Права и свободы виновных лиц в этом случае в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции должны 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.

Парламент Республики Казахстан на совместном заседании Палат утверждает либо не утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета, который является одним из факторов экономического развития на благо всего народа. Если, например,

Правительство Республики разработало основные направления социально-экономической политики государства в ущерб экономическому развитию на благо всего народа, то в соответствии с пунктом 2 статьи 56 Конституции Мажилис Парламента большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству. Президент Республики, обеспечивая согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом, в этом случае может либо отправить в отставку Правительство, либо после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром распустить Парламент или Мажилис Парламента.

Кроме того, каждый (граждане Республики, иностранцы, лица без гражданства) обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, уважать государственные символы Республики. Казахстанский патриотизм заключается не только в уважении государственных символов Республики Казахстан – Флага, Герба и Гимна, описание и порядок официального использования которых устанавливаются конституционным законом, но и в защите Республики, которая является священным долгом и обязанностью каждого ее гражданина.

В Казахстане проживают более ста наций и этносов, в совокупности которые образуют народ Казахстана, являющийся единственным источником государственной власти. Нормы Конституции Республики Казахстан не содержат слова «народы». Поэтому в Преамбуле и во всех иных нормах Конституции Республики Казахстан слово «народ» употребляется только в единственном числе (ст. ст. 1, 3, 7, п.2 и п.3 ст. 40, п.1 ст.42, п.п.20 ст. 44, п.1 ст.51 и др.). Каждый гражданин Республики Казахстан, независимо от своей национальной принадлежности, имеет право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, участвовать в республиканском референдуме, на равный доступ к государственной службе и т.п. К конституционным полномочиям Президента Республики Казахстан как символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина относится образование Ассамблеи народа Казахстана, который избирает девять депутатов Мажилиса Парламента. Кроме того, пятнадцать депутатов Сената Парламента назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Тем самым решение наиболее важных вопросов государственной жизни обеспечивается демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте.

Поэтому и издаваемые законы и иные нормативные правовые акты (правотворчество), и правоприменительная практика, и принимаемые решения и действия государственных органов и должностных лиц, а также

общественных объединений, иных организаций, поведение каждого, находящегося на территории Казахстана, должны основываться на конституционно закрепленных основополагающих принципах деятельности Республики Казахстан.

Обобщающие схемы по теме № 4 «Основы конституционного строя Республики Казахстан»

<i>Конституционный строй</i> - установленная Конституцией и другими конституционно-правовыми актами Республики система политических, экономических и социальных отношений, охраняемые принудительной силой государства	
<i>Основы</i> конституционного строя Республики Казахстан	политические основы
	экономические основы
	социальные основы
	духовно-культурные основы
<i>Основополагающие принципы</i> деятельности Республики Казахстан	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

Вопросы для самоконтроля:

1. Что Вы понимаете под конституционным строем?
2. Что составляет основу конституционного строя Республики Казахстан?
3. Каковы принципы функционирования конституционного строя Республики Казахстан?
4. Что составляет политическую основу функционирования конституционного строя Республики Казахстан?
5. Что составляет экономическую основу функционирования конституционного строя Республики Казахстан?
6. Что составляет социальную основу функционирования конституционного строя Республики Казахстан?
7. Назовите основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан?

Тема 5 Конституционные основы организации и деятельности общественных объединений в Республике Казахстан

5.1. Правовое положение общественных объединений в Республике Казахстан

5.2. Конституционно-правовое регулирование деятельности политических партий и профессиональных союзов

5.1. Правовое положение общественных объединений в Республике Казахстан

Конституция Республики Казахстан закрепляет принципы правового положения общественных объединений. В связи с важностью и той ролью, которую выполняют общественные объединения в политической системе общества, произошла их институционализация, то есть правовое оформление их деятельности (правового положения) на уровне конституционных норм и отдельных законодательных актов.

Пункт 1 статьи 5 Конституции Республики устанавливает, что в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Данная норма Конституции напрямую касается деятельности общественных объединений в Республике Казахстан. Общественные объединения могут придерживаться той или иной идеологии, преследовать те или иные политические цели. Разумеется, Конституция запрещает идеологию, политическую цель, действия, которые направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни (п.3 ст.5, п.3 ст.20). Конкретные санкции за нарушение данных конституционных норм устанавливаются в отдельных отраслевых законодательных актах (например, в Уголовном кодексе Республики Казахстан).

Кроме того, закрепляется равенство общественных объединений перед законом (п.2 ст.5 Конституции). Данный принцип означает, что то или иное общественное объединение не имеет преимуществ в правовом положении перед другими общественными объединениями, действующие на законных основаниях в вопросах прав, обязанностей, ответственности и т.п. Эта же норма Конституции устанавливает императивное правило, согласно которой не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

Здесь следует отметить, что понятием «общественные объединения» не охватывается категория «органы местного самоуправления». Поэтому пункт 2 статьи 89 Конституции Республики допускает в соответствии с законом делегирование органам местного самоуправления осуществление государственных функций¹¹⁷.

¹¹⁷Более подробно правовое положение органов местного самоуправления освещается в Теме № 16:

В то же время в Конституции Республики достаточно норм, запрещающих или ограничивающих деятельность тех или иных общественных объединений. Например, в Республике не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями (п.4 ст.5). Данный запрет обусловлен обеспечением суверенитета и независимости Республики Казахстан как залог нормального функционирования конституционного строя Республики.

Конституцией Республики на общественные объединения возлагаются и обязанности. Например, общественные объединения, как и государственные органы, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (п.3 ст.18).

Конституция Республики предоставляет гражданам право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом (п.1 ст.23 Конституции). Данная норма Конституции является бланкетной. Тем самым Конституция Республики подробно не регулирует сам порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации общественных объединений. Кроме того, Конституция Республики не называет, какие именно объединения граждан подпадают под понятие «общественные объединения». Данный вопрос является предметом регулирования обычных (текущих) законов, о чем будет сказано ниже. Круг общественных отношений, которые подлежат регулированию парламентскими законами, установлен в пункте 3 статьи 61 Конституции Республики. Правда, в данной норме Конституции прямо не указаны вопросы регулирования правового положения общественных объединений, однако полагаем, что под слова «правосубъектности... юридических лиц», «обязательств и ответственности... юридических лиц» подпадает деятельность общественных объединений именно как юридических лиц. Вопросы правосубъектности юридических лиц более подробно регулируются гражданским законодательством.

При этом предметом конституционного регулирования не может охватываться внутренняя организация общественных объединений, условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении и т.п. Эти вопросы регулируются законодательными актами и уставами общественных объединений. Поэтому более детальное правовое регулирование деятельности общественных объединений осуществляется законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях»¹¹⁸ дает понятие общественному объединению. В соответствии

«Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан» (прим. авторов)

¹¹⁸Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 8-9, ст. 234

со статьей 2 данного Закона общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями. Отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций регулируются также Законом Республики Казахстан от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях»¹¹⁹ и иными законодательными актами.

В Республике Казахстан могут создаваться и действовать республиканские, региональные и местные общественные объединения. К республиканским общественным объединениям относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории более половины областей Республики Казахстан. К региональным общественным объединениям относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории менее половины областей Республики Казахстан. К местным общественным объединениям относятся объединения, действующие в пределах одной области Республики Казахстан (ст.7 Закона «Об общественных объединениях»).

Через общественные объединения граждане могут участвовать в управлении делами государства, защищать свои интересы и интересы других лиц, участвовать в благотворительной деятельности, в охране окружающей природной среды и т.п. Данные вопросы регулируются законодательными актами и уставами общественных объединений.

В настоящее время на уровне законов правовое положение общественных объединений в Республике Казахстан регулируется Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан», гражданским законодательством, Законами «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах», иными законодательными актами. Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 55 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» республиканским общественным объединениям, зарегистрированным в установленном порядке, принадлежит право выдвижения кандидатов в Президенты Республики Казахстан, а также гражданам - путем самовыдвижения, а пункт 1 статьи 103 данного Конституционного закона устанавливает, что выдвижение кандидатов в депутаты маслихатов производится республиканскими или местными общественными объединениями, зарегистрированными в установленном порядке, а также их структурными подразделениями и гражданами - путем самовыдвижения.

5.2. Конституционно-правовое регулирование деятельности политических партий и профессиональных союзов

¹¹⁹Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 1, ст.8

Говоря об институционализации общественных объединений, куда входят и политические партии, следует указать, что данный процесс проявляется в двух взаимосвязанных направлениях:

- конституционализации, то есть включении в конституции основных принципов их статуса; и

- законодательной институционализации, в результате которой правовое положение общественных объединений регулируется законом достаточно детально¹²⁰.

В отношении правового положения политических партий, профессиональных союзов, иных объединений граждан в Республике Казахстан также произошла их конституционализация и законодательная институционализация. Поэтому основные принципы организации и деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных объединений граждан закреплены в Конституции Республики Казахстан.

Что же касается политических партий, то они в современном понимании этого термина впервые возникли в Европе в непосредственной связи с буржуазно-демократическими революциями, в ходе которых создавалось народное представительство – система власти народа, осуществляемой через выборных представителей.

От других общественных объединений, действующих на политической арене (групп давления, профессиональных и предпринимательских союзов и т.п.) партии отличаются тем, что открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом¹²¹.

Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях»¹²² регулирует порядок создания, государственной регистрации, приостановления деятельности, реорганизации, ликвидации, права и обязанности политической партии и ряд других вопросов, связанные с деятельностью политических партий. В соответствии с данным Законом политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании. Политическая партия не вправе выступать от имени народа (ст.1). Данный запрет вытекает из конституционного положения, согласно которой право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий (п.3 ст.3 Конституции). Тем самым от имени народа и государства могут

¹²⁰Кашкин С.Ю. Политические партии и партийные системы. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с. С. 249

¹²¹Там же. С. 240

¹²²Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., № 16, ст. 153

выступать только указанные в Конституции государственные институты, а общественные институты, в том числе и политические партии, таким правом не обладают.

При этом следует отметить, что ранее в соответствии с пунктом 2 статьи 43 Конституции Президент Республики как глава государства на период осуществления своих полномочий приостанавливал свою деятельность в политической партии. Данное ограничение было обусловлено тем, что Президент Республики как глава государства и как избираемый непосредственно народом на всеобщих выборах выступает от имени всего народа и государства, а не от имени какой-либо части народа. Соответственно, Президент Республики в силу своего конституционно-правового статуса выражает интересы всего народа, а не какой-либо его части. Политическая же партия может выражать интересы только какой-либо части народа, которая может принадлежать к тем или иным социальным слоям общества.

Затем Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»¹²³ была исключена норма пункта 2 статьи 43 Конституции, которая устанавливала, что на период осуществления своих полномочий Президент Республики приостанавливает свою деятельность в политической партии. Тем самым Президент Республики Казахстан в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики как глава государства и как его высшее должностное лицо, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, одновременно может возглавлять ту или иную политическую партию при осуществлении своих полномочий.

Членом политической партии может быть гражданин Республики Казахстан, достигший восемнадцатилетнего возраста. Членство иностранцев, лиц без гражданства, а также коллективное членство в политической партии не допускаются (ст.8 Закона «О политических партиях»). Данный запрет также обусловлен обеспечением суверенитета и независимости Республики Казахстан.

Конституция Республики Казахстан содержит императивную норму, согласно которой не допускается создание в государственных органах организаций политических партий (п.1 ст.5). Это обусловлено тем, что государственные органы и государство в целом являются независимыми, самостоятельными от политических партий субъектами политической системы, и государственные органы, в том числе и государственные служащие при осуществлении своих полномочий не должны быть связаны решениями политических партий и их органов. Кроме того, Конституция Республики, хотя и предоставляет гражданам Республики Казахстан право на свободу объединений, в том числе и на свободу объединения в политические партии, тем не менее, отдельным представителям государственной власти запрещает состоять в таких общественных объединениях, как политические партии, профессиональные союзы, а также выступать в поддержку какой-либо

¹²³См. Казахстанская правда, 2007, 22 мая

политической партии. Это военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи (п.2 ст.23).

Однако в отношении судей Конституционный Совет Республики Казахстан в Постановлении от 5 июля 2000 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан» разъяснил, что пункт 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан в части запрета судьям состоять в партиях, профессиональных союзах следует понимать так, что это положение не означает ограничение права судей состоять в иных общественных объединениях и создавать такие объединения для реализации и защиты общих интересов судейского сообщества, в рамках Конституции и законодательства Республики Казахстан¹²⁴.

Внутриорганизационные отношения в политических партиях регулируются их уставами. Устав политической партии, как правило, распространяет свое действие только на членов политической партии и не обладает признаками нормативных правовых актов, хотя и подлежит государственной регистрации¹²⁵. Устав политической партии не должен противоречить Конституции и законодательству Республики Казахстан.

На политических партий, как и на всех иных субъектов правоотношений, распространяется конституционный запрет о недопустимости пропаганды или агитации насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия (п.3 ст.20 Конституции).

Следует сказать и о партийной системе. Партийная система – это политический институт, который характеризует политическую организацию общества и сам характеризуется, с одной стороны, отношениями между партиями и государством, а с другой – взаимоотношениями партий с другими общественными элементами политической системы и гражданами¹²⁶. С этой точки зрения партийные системы можно классифицировать по следующим основным видам: многопартийные системы, системы фиксированного числа партий, двухпартийные и однопартийные¹²⁷.

В литературе правильно отмечается, что в отличие от самих политических партий, партийная система в демократических странах, как правило, не является и не может являться предметом конституционно-правового регулирования (исключение составляют диктаторские режимы, юридически фиксирующие однопартийность, либо некоторые развивающиеся страны, где закон определяет конкретное число партий и где данное ограничение носит временный, переходный характер)¹²⁸.

¹²⁴См. Казахстанская правда, 2000, 13 июля

¹²⁵Законодательное определение понятия «нормативный правовой акт» дается в статье 1 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах» // Ведомости Парламента РК, 1998 г., № 2-3, ст. 25 (прим. авторов)

¹²⁶Кашкин С.Ю. Указ. раб. С. 254

¹²⁷Там же. С. 255

¹²⁸См. Даниленко В.Н. Политические партии и партийные системы. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. –

Кроме того, следует проводить различие между многопартийной системой и многопартийностью, или множественностью партий. О многопартийной системе мы можем говорить только в том случае, когда в избирательной борьбе за власть участвуют более двух политических партий и все они имеют шансы не только завоевать депутатские места в парламенте, но и принять участие в формировании правительства¹²⁹. В Республике Казахстан, например, из ста семи депутатов Мажилиса Парламента девяносто восемь депутатов избираются от политических партий по партийным спискам по единому общенациональному избирательному округу на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Само распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам производится в соответствии со статьей 97-1 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»¹³⁰. Политические партии, преодолевшие семипроцентный барьер голосов избирателей, участвуют в распределении девяносто восьми депутатских мандатов Мажилиса Парламента. Например, на выборах в Мажилис Парламента 18 августа 2007 года из семи участвовавших на выборах политических партий только одна партия под названием НДП «Нур Отан» завоевала все девяносто восемь из ста семи депутатских мандатов, распределяемых по системе пропорционального представительства.

В то же время Конституция и законодательство Республики Казахстан в настоящее время также не регулируют вопросы партийных систем и, соответственно, не закрепляет, какая партийная система в стране должна быть: однопартийная, двухпартийная или многопартийная. Кроме того, нет фиксированного законом числа партий. Нет в Конституции и законодательстве Республики Казахстан упоминания и о руководящей роли в обществе и государстве той или иной политической партии. Возможно, в Казахстане в будущем сложится та или иная устойчивая партийная система, однако данный вопрос также не должен быть предметом конституционно-правового регулирования.

К общественным объединениям относятся и профессиональные союзы. Профессиональные союзы в Республике Казахстан (профсоюзы) – общественное объединение с фиксированным членством, добровольно создаваемое на основе общности трудовых, производственно-профессиональных интересов граждан Республики Казахстан для представительства и защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов (подпункт 6) ст.1 Закона Республики Казахстан «О профессиональных союзах»). В настоящее время, в условиях рыночной экономики, деятельность профессиональных союзов приобретает особую важность. Рыночная экономика в социальном отношении предполагает богатых и бедных, так как, например, не все могут заниматься в силу своих

832 с. С. 169

¹²⁹Кашкин С.Ю. Указ. раб. С. 255

¹³⁰Более подробно вопрос порядка распределения депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам рассматривается в следующей теме (прим. авторов)

способностей и по другим причинам предпринимательской деятельностью и получать прибыль за такую деятельность. Поэтому актуализируется вопрос о повышении правового положения профессиональных союзов, особенно в сфере трудовых отношений между работодателями и рабочими (работниками).

Законодательство Республики Казахстан предусматривает и другие формы объединения граждан – учреждение, потребительский кооператив, общественный фонд, религиозное объединение и др. Более подробно их правовое положение регулируется Гражданским кодексом, Законом «О некоммерческих организациях» и иными законодательными актами.

**Обобщающие схемы по
Теме № 5 «Конституционные основы организации и деятельности
общественных объединений в Республике Казахстан»**

Общественные объединения в Республике Казахстан – политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству	
Виды общественных объединений	политические партии
	профессиональные союзы
	другие объединения граждан
Принципы	
правового положения общественных объединений в Республике Казахстан	
Общественные объединения равны перед законом	
Не допускается	создание в государственных органах организаций политических партий
	незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений
	незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства
	возложение на общественные объединения функций государственных органов
	деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств
	партий на религиозной основе
	финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями

<i>Запрещается</i>	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
	создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований
<i>Имеют право на свободу объединений</i>	граждане Республики Казахстан
<i>Не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой – либо политической партии</i>	военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «общественные объединения».
2. Охарактеризуйте правовое положение общественных объединений в Республике Казахстан, опираясь на действующее законодательство Республики Казахстан.
3. Какие правовые ограничения предъявляются к общественным объединениям в Республике Казахстан в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан?
4. Дайте определение понятию «политические партии». Какие политические партии в Казахстане на сегодняшний день вы знаете?
5. Что понимается под «профессиональными союзами» по законодательству Республики Казахстан?
6. В чем заключаются функции профсоюзов?
7. Как решается вопрос членства в политических партиях и в профессиональных союзах военнослужащих, работников органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судей по законодательству Республики Казахстан?
8. Могут ли военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи быть членами религиозных объединений?

Тема 6 Основы правового статуса человека и гражданина в Республике Казахстан

6.1. Права и свободы человека и гражданина, их классификация

6.2. Гарантии прав и свобод

6.3. Обязанности человека и гражданина

6.1. Права и свободы человека и гражданина, их классификация

Одна из существенных характеристик правового статуса личности, его ядро и системообразующий элемент – права, свободы и обязанности личности¹³¹.

Сам правовой статус¹³² личности может быть охарактеризован как совокупность прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также юридических гарантий их реализации, закрепляемых государством в нормативных правовых актах¹³³.

Права человека можно сформулировать как естественные притязания индивида на те или иные блага материального, нематериального, иного характера во всех сферах общественной и государственной жизни, пользование которыми обеспечивает человеку жизнь, здоровье, достоинство, личную свободу и другие блага, необходимые ему для нормальной жизнедеятельности.

В данном случае речь идет о естественных правах человека, которые могут как закрепляться в нормах позитивного права (т.е. в действующем законодательстве), так и не закрепляться.

Наряду с категорией «права» употребляется термин «свобода»: свобода слова, свобода мысли, свобода совести и т.п. В литературе отмечается, что юридическое различие между правом (субъективным) и свободой провести довольно трудно¹³⁴ и что различия между правами и свободами являются достаточно условными и применимы не во всех случаях¹³⁵. Действительно, право (субъективное право) есть предусмотренная юридической нормой мера возможного поведения лица как участника правоотношения. Свобода также предполагает возможность определенного поведения лица. Однако, несмотря на условность различий между категориями «право» (субъективное право) и

¹³¹Альхименко В.В. Система конституционных прав, свобод и обязанностей. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с. С. 89

¹³²В литературе иногда в одном и том же значении употребляются категории «правовое положение» и «правовой статус». В данном вопросе авторы придерживаются позиции, что дефиниция «правовое положение» имеет динамическое состояние, то есть характеризуется своего рода подвижностью в той или иной социальной среде, тогда как категория «правовой статус» в своем содержании подчеркивает статическое состояние, характерными признаками которого является стабильность статуса субъекта в правовых отношениях. Однако в контексте данного учебного курса авторы рассматривают термины «правовое положение» и «правовой статус» как тождественные (равнозначные).

¹³³См. Шайкенов Н.А. Основы правового статуса личности как конституционно-правовой институт. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 223

¹³⁴См. Маклаков В.В., Страшун Б.А. Конституционно-правовой статус человека и гражданина. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с. С. 107

¹³⁵См. Айтхожин А.К. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 268

«свобода», они могут соотноситься между собой как форма (право на что-либо) и содержание (свобода).

Данный тезис может выражаться в том, что под свободой мы понимаем возможность человека и гражданина выбирать тот или иной вариант поведения (путем совершения активных действий или воздержания от них) по своему усмотрению. Таким образом, права человека означают саму естественную возможность притязать на те или иные блага (в том числе притязать и на свободу, выступающее как право на свободу), а свобода состоит в возможности выбирать (совершать) тот или иной вариант поведения (путем действия или бездействия, включая мысль о чем-либо). Иначе говоря, право (субъективное право) выступает как юридическая форма поведения лица в его свободе как содержательной стороне поведения действовать по своему усмотрению.

Кроме того, в литературе указывают на широкое и узкое понимание свободы. Так, М.В. Баглай пишет, что под свободой в широком смысле понимается естественное состояние народа и отдельного человека, которое характеризуется возможностью действовать по своему усмотрению. В более узком смысле свобода означает субъективную возможность человека и гражданина совершать или не совершать конкретные действия, основанные на его конституционных правах и свободах. Свобода в субъективном смысле является юридической формой свободы народа и отдельного человека¹³⁶.

Разумеется, сама свобода в государственно-организованном обществе имеет пределы, ее границы очерчиваются объективным правом, так же, как и само субъективное право. Наиболее наглядно это иллюстрируется на примере французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года, которая и поныне является одним из действующих конституционных актов Французской Республики, где в статье 1 провозглашается о том, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные различия могут основываться лишь на общей пользе. ...а статья 4 закрепляет о том, что свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому, таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом»¹³⁷.

Республика Казахстан отошла от социалистической концепции прав человека, когда права человека рассматривались как «дар» со стороны государства. Теперь пункт 1 статьи 12 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы в соответствии с Конституцией, а пункт 2 этой же статьи закрепляет, что права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Тем самым, в государстве права и свободы не даруются, а признаются и к тому же гарантируются.

¹³⁶Баглай М.В. Основы правового положения личности. Конституционные права и свободы граждан. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. Ред. члена-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо и проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с. С. 83-84

¹³⁷См. Конституции зарубежных стран. Сборник. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000 – 366 с. С. 33

Здесь следует обратить внимание на то, что Конституция Казахстана 1995 года закрепляет позитивистский подход к правам и свободам человека. Это проявляется в том, что Конституция Казахстана не расширяет перечень тех прав и свобод, которые не закреплены в Конституции, и не делает при этом отсылок к принципам и нормам международного права по вопросам прав и свобод человека. Конституционная формулировка «признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией», на наш взгляд, предполагает, что конституционные права и свободы человека в Республике Казахстан исчерпываются тем объемом, который закреплен именно в нормах Конституции Республики Казахстан 1995 года.

Поэтому Конституционный Совет Республики Казахстан, официально толкуя пункт 1 статьи 12 Конституции, где сказано о том, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией, разъяснил, что перечень прав и свобод человека гарантируется государством в пределах, установленных нормами Конституции Республики и соответствующих ей иных нормативных правовых актов¹³⁸.

При этом, Конституция, например, Российской Федерации 1993 года в части 1 статьи 17 провозглашает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (Конституцией Российской Федерации – прим. авторов), а часть 1 статьи 55 этой же Конституции устанавливает, что перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому в литературе справедливо отмечается, что права человека имеют естественную природу и неотъемлемы от индивида, они внетерриториальны и вненациональны, существуют независимо от закрепления в законодательных актах государства, являются объектом международно-правового регулирования и защиты¹³⁹. При этом следует отметить, что Республика Казахстан в 2005 году и последующие годы ратифицировала международные пакты о правах человека¹⁴⁰, в которых содержатся и те права и свободы, которые не предусмотрены в Конституции Республики Казахстан 1995 года.

Как было указано выше, в государственно-организованном обществе права и свободы человека имеют пределы своего осуществления. Это связано с тем, что другие члены общества обладают таким же объемом прав и свобод и,

¹³⁸Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 года № 6/2

¹³⁹См. Перевалов В.Д. Права и свободы человека и гражданина. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 616 с. С. 540

¹⁴⁰См. упоминавшиеся ранее в сносках Законы Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах»; от 28 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах», а также Закон Республики Казахстан от 26 июня 2008 года «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2005 г., № 19-20, ст. 79; «Казахстанская правда» от 3 декабря 2005 года № 333-334 и «Казахстанская правда» от 28 июня 2008 года, № 143-144 (25590-25591) соответственно

соответственно, ни у кого из членов человеческого общества не может быть преимущества в правах и свободах перед другими членами общества, так как все люди рождаются равными в правах и свободах. Человек не может осуществлять свои права и свободы за счет ущемления прав и свобод других лиц. Кроме того, осуществление человеком своих прав и свобод может ограничиваться государством в целях обеспечения безопасности самого государства, функционирования государственного строя, охраны общественного порядка и т.п. Поэтому пункт 5 статьи 12 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность. Более того, пункт 1 статьи 39 Конституции Республики определяет, что 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.

Это означает, во-первых, что права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены подзаконными нормативными правовыми актами: постановлениями, приказами, инструкциями и т.п., а могут быть ограничены только законами. Законы в широком смысле имеют форму Конституции, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию, конституционного закона, кодекса, консолидированного закона и закона¹⁴¹. Только перечисленными формами нормативных правовых актов могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина. Указанные формы актов издаются Парламентом, а также принимаются на республиканском референдуме. Кроме того, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Во-вторых, Конституция устанавливает пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что закон, который предусматривает ограничение прав и свобод человека и гражданина, например, путем запрещения совершения тех или иных действий (бездействий), установления санкций за те или иные правонарушения, предоставления представителю власти права на применение специальных средств, огнестрельного оружия и т.п., должен установить пределы реализации таких ограничительных мер. Эти меры, ограничивающие права и свободы человека и гражданина, должны быть адекватны целям защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Развитие института гражданства породило необходимость разграничения категорий «права человека» и «права гражданина». Права человека являются

¹⁴¹Об этом подробнее: Подмарев А.А. Сравнительный анализ конституционных основ ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и в Республике Казахстан // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 30 марта 2012 г.. - М.: РУДН, 2013. - С. 323-332

исходными, первичными, они принадлежат всем людям с рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или являются гражданами другого государства (иностранцами) или лицами без гражданства. Права же гражданина включают в себя помимо тех прав, которыми обладают все люди, еще и те права, которые закрепляются за лицом в силу его принадлежности к государству. Тем самым, гражданин того или иного государства обладает всем комплексом (объемом) прав, относящихся как к общепризнанным правам человека, так и к правам гражданина, признаваемым тем или иным государством.

Обычно в конституции те права и свободы, которые относятся ко всем лицам независимо от того, являются ли они гражданами, иностранцами или лицами без гражданства, обозначаются словами «каждый», «каждому», «все», «никто». Например, Конституция Республики Казахстан 1995 года закрепляет право каждого на признание правосубъектности, на судебную защиту своих прав и свобод (ст.13), равенство всех перед законом и судом (ст.14), право каждого на жизнь (ст.15), на личную свободу (ст.16) и др. Права и свободы, принадлежащие гражданам, точно указываются в нормах Конституции Республики Казахстан: «Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства...», «Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления¹⁴²...», «Граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе» (ст.33) и др. Кроме того, на граждан налагаются обязанности, которые не распространяются на иностранцев и лиц без гражданства, например, защита государства, несение воинской службы (ст.36 Конституции РК).

В литературе справедливо отмечается, что соотношение между правами человека и правами гражданина даже в демократических государствах различно и порой зависит от субъективного выбора составителей той или иной конституции¹⁴³. Более того, добавим, что по логике вещей те или иные налагаемые обязанности также должны распространяться не только на граждан страны, но и на всех и каждого, кто находится на территории государства. Например, статья 37 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а статья 38 закрепляет обязанность граждан Республики сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам. Получается, что именно граждане Республики Казахстан, а не каждый, обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам. Соответственно, напрашивается вывод о том, статьи 37 и 38

¹⁴²Примечательно, что статья 39-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в редакции от 9 февраля 2009 года предоставляет право иностранцам и лицам без гражданства, имеющим постоянное место жительства на территории местного сообщества, участвовать в осуществлении местного самоуправления в пределах, установленных настоящим Законом или международным договором (прим. авторов)

¹⁴³Маклаков В.В., Страшун Б.А. Указ. раб. С. 106

Конституции Республики Казахстан не распространяют свое действие на иностранцев и лиц без гражданства. Случаи, при которых иностранцы и (или) лица без гражданства загрязняют окружающую природную среду и хищнически относятся к природным богатствам на территории Республики Казахстан, могут наступить, например, в результате разработки иностранными компаниями нефтяных и газовых месторождений, а также добычи других полезных ископаемых на территории Республики Казахстан. В этой связи даже если статья 38 Конституции Республики Казахстан имеет в виду не только граждан Республики, но и иностранцев и лиц без гражданства, либо если действительно имеет в виду только граждан Республики Казахстан, то в любом случае государство в соответствии со статьей 31 Конституции Республики Казахстан должно ставить целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

Поэтому нормы, изложенные в статьях 37 и 38 Конституции Республики Казахстан, являются предметом толкования Конституционного Совета Республики Казахстан в части того, следует ли понимать под словами «граждане Республики Казахстан» исключительно и только граждан Республики Казахстан, или данное понятие своим содержанием охватывает не только граждан Республики Казахстан, получивших гражданство Республики Казахстан в установленном законом порядке, но и иностранных граждан и лиц без гражданства.

При этом правовое положение иностранцев и лиц без гражданства Конституция Республики Казахстан определяет следующим образом: «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами» (п.4 ст.12).

Классификация прав и свобод проводится по различным основаниям и всегда условна: на права человека и на права гражданина (что было рассмотрено выше); абсолютные и относительные; индивидуальные и коллективные; основные и дополнительные и др. Наиболее распространена классификация прав и свобод по их содержанию: на гражданские (личные), политические, социально-экономические и культурные. Остановимся кратко на характеристике прав и свобод, выделяемых по критерию содержания.

Гражданские (личные) права – фундаментальная категория, призванная утвердить человека как высшую ценность. Конституция Республики Казахстан в пункте 1 статьи 1 устанавливает, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Этим самым подчеркивается особое значение гражданских (личных) прав человека.

Понятие «гражданские права» используется в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле – совокупность неотчуждаемых, естественных, основополагающих прав и свобод, принадлежащих каждому человеку от рождения вне зависимости от его принадлежности к тому или иному государству. В узком смысле – имущественные права, а также личные

неимущественные права субъектов гражданских правоотношений. В первом случае гражданские права (а также свободы и обязанности) носят личный, абсолютный характер, охватывают сферу личной жизни и индивидуальной свободы индивида. В этом случае «гражданские права» нередко именуют личными правами, которые носят изначальный, основополагающий характер и принадлежат каждому человеку от рождения. К ним обычно относят: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность; право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию; право на признание правосубъектности вне зависимости от местонахождения; право свободного передвижения и выбора местожительства; право на свободу мысли, совести и религии; право на свободу убеждений и на свободное выражение их; право на защиту от произвольного и незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь; право на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции; право на равную защиту закона и некоторые другие права.

Конституция Республики Казахстан также закрепляет гражданские (личные) права и свободы (ст.ст. 13, 15 - 22 и др., а также в ст.77, касающейся вопросов гарантий законного судебного разбирательства, презумпции невиновности и др. принципов). Следует отметить, что в перечне всех прав человека первейшим правом человека должно быть право на жизнь. И это естественно, так как в случае смерти человека любые другие его права теряют всякий смысл. Человек не только как биологическое существо, но и как существо социальное, как индивид должен существовать, жить, иметь право на жизнь, чтобы обладать политическими, экономическими, социальными, культурными и другими правами.

Поэтому Конституция Республики Казахстан в пункте 1 статьи 15 закрепляет право каждого на жизнь. Это конституционное право признается и гарантируется. Например, пункт 2 статьи 31 Конституции устанавливает, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

Кроме того, никто не вправе произвольно лишать человека жизни (п.2 ст.15 Конституции). В данном случае речь идет о недопустимости ни при каких обстоятельствах произвольно лишать человека жизни кем бы то ни было, в том числе и государством. Тем не менее, Конституция Республики Казахстан допускает законное лишение жизни человека при применении исключительной меры наказания – смертной казни. Исключительно единственным субъектом, обладающим правом законно лишать человека жизни путем применения смертной казни как исключительной меры наказания, является государство. И это естественно, так как от имени государства – Республики Казахстан назначает наказания в форме вынесения приговора, в том числе и приговора о смертной казни, суд, который олицетворяет судебную власть как одну из ветвей единой государственной власти. Исполнение приговора о смертной казни также осуществляется государством в лице учреждений уголовно-исполнительной системы. Конституция Республики Казахстан, хотя и в бланкетной форме, указывает составы, категории преступлений, время их совершения и их

последствия, за совершение которых предусмотрена смертная казнь: «Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании» (п.2 ст.15).

Кроме права на жизнь, Конституция Республики Казахстан закрепляет иные гражданские (личные) права и свободы, которые в соответствии с пунктом 3 статьи 39 не подлежат ограничению ни в каких случаях: право на признание правосубъектности, на судебную защиту своих прав и свобод, на личную свободу, достоинство, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, право на указание своей национальной, партийной, религиозной принадлежности и др. Указанные права даже в условиях действия правового режима чрезвычайного или военного положения не должны ограничиваться. Например, любое лицо не может ограничиваться в праве на судебную защиту своих прав и свобод, также как, например, не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию даже в период действия правового режима чрезвычайного или военного положения.

Другие гражданские (личные) права и свободы, предусмотренные в Конституции Республики Казахстан, такие, например, как право на неприкосновенность частной жизни, тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.18), свобода слова (ст.20) и др. не являются абсолютными и могут быть ограничены 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 (п.1 ст.39).

Политические права и свободы – одна из групп основных конституционных прав и свобод граждан в сфере политической жизни. К политическим правам относят право на свободу объединений, право мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествие и пикетирование, право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, право на участие в референдуме и т.п.

Обычно политическими правами и свободами обладают граждане государства. В Республике Казахстан политическими правами и свободами также обладают граждане Республики. Пользование политическими правами и свободами позволяет участвовать в управлении делами государства путем формирования органов государства, прежде всего представительных органов (Парламента, маслихатов), выборов главы государства, участия в референдуме и т.п.

В политической жизни общества и государства участвует не только отдельный гражданин, но и народ в целом, который является единственным источником государственной власти в Республике Казахстан. Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и

свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам (ст. 3 Конституции). Свою политическую власть народ осуществляет через своих граждан, каждый из которых устойчиво связан политико-правовой связью с государством. Отсюда институт гражданства является определяющим для реализации политических прав и свобод.

Конституция Республики Казахстан закрепляет следующие политические права и свободы граждан:

- право на свободу объединений (п.1 ст.23);
- право мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.32);
- право на участие в управлении делами государства (п.1 ст.33);
- право обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления (п.1 ст.33);
- право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (п.1 ст.33);
- право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления (п.2 ст.33);
- право на участие в республиканском референдуме (п.2 ст.33);
- равное право на доступ к государственной службе (п.4 ст.33).

Следует отметить, что политические права и свободы в Республике Казахстан, в отличие от некоторых гражданских (личных) прав и свобод, не являются абсолютными и могут быть ограничены законами. Например, пользование правом мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц (ст.32 Конституции). Избирательные права граждан также могут быть ограничены по основаниям, указанным в Конституции. Так, пункт 3 статьи 33 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что не имеют право избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, Конституционные законы «О выборах в Республике Казахстан», «О республиканском референдуме», а также утверждаемые актами Президента Республики Казахстан нормативные правовые акты, которые определяют порядок проведения выборов соответствующих акимов, могут содержать дополнительные ограничения избирательных прав граждан (в случае совершения ими коррупционных правонарушений и др.).

Государственная служба как одна из сфер реализации политических прав граждан регулируется законом, и такое право также может ограничиваться законом. Однако сами требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. При этом само право на доступ к государственной службе для граждан Республики является равным (п.4 ст.33 Конституции).

Социально-экономические и культурные права и свободы – группа основных прав человека и гражданина в социально-экономической сфере. К социально-экономическим правам в соответствии с Международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах относят: право на труд; право каждого на справедливые и благоприятные условия труда; право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору и право на забастовки; право на социальное обеспечение; защита семьи, брака, материнства и специальные меры защиты детей; право на достаточный жизненный уровень для человека и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни; право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; право на образование; право на участие в культурной жизни; пользование результатами научного прогресса и их практического применения; пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является. Указанные права и свободы обеспечивают нормальное, достойное существование человека. Кроме того, эти права и свободы позволяют реализовать творческие и иные способности человека.

Конституция Республики Казахстан содержит широкий круг прав и свобод в сфере социально-экономических отношений (ст.24, п.2 ст.25, ст.ст.26 – 31 и др.). В литературе некоторые гражданские (личные) права и свободы, например, право на неприкосновенность жилища, закрепленное в пункте 1 статьи 25 Конституции Республики Казахстан, относят к социально-экономическим правам и свободам¹⁴⁴. Между тем право на неприкосновенность жилища содержится в Международном Пакте о гражданских и политических правах (ст.17), ратифицированной Республикой Казахстан. Тем самым неприкосновенность жилища следует относить к гражданским (личным) правам и свободам.

Следует отметить, что в сфере труда Конституция Республики Казахстан 1995 года в статье 24 закрепляет не право на труд, а право на свободу труда. Это, скорее всего, объясняется тем, что в условиях рыночной экономики, курс на которую взял Казахстан после развала СССР, в реальности невозможно обеспечить всех и каждого рабочими местами, так как закон рыночной экономики обязательно предполагает безработных.

В то же время чтобы, например, иметь право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, человек должен обладать самым правом на труд, так как без самого права на труд все остальные права, связанные с трудовой деятельностью, теряют смысл. Чтобы человек трудился (имеется в виду без принуждения), а также, чтобы имел возможность трудиться, надо на это иметь право. Поэтому право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии производны от права на труд. В Международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах признается право на труд (ст.6), также ратифицированной Республикой

¹⁴⁴ Айтхожин А.К. Указ. раб. С. 299

Казахстан. Конституция Республики Казахстан допускает принудительный труд, но только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения (п.1 ст.24).

Что же касается культурных прав и свобод, то в отличие, например, от Конституции Российской Федерации 1993 года, где в статье 44 провозглашается право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, в Конституции Республики Казахстан 1995 года аналогичная норма отсутствует. Лишь статья 37 Конституции Республики Казахстан устанавливает обязанность граждан Республики Казахстан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Здесь так же, как и в ситуации со статьей 38 Конституции Республики Казахстан, неясно, относится ли такая обязанность ко всем лицам, находящимся на территории Казахстана, или только к гражданам Республики Казахстан.

Большинство социально-экономических и культурных прав и свобод в Республике Казахстан не являются абсолютными и также могут быть ограничены законами. Лишь собственность, в том числе право наследования, которое гарантируется законом, ни в каких случаях не подлежит ограничению (п.3 ст.39 Конституции). При этом ограничение социально-экономических и культурных прав и свобод законами также должно устанавливаться с учетом пункта 1 статьи 39 Конституции Республики.

Права и свободы человека в международном масштабе закреплены в таких основных документах, как: Всеобщая Декларация прав человека 1948 года; Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года; Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 года, а также Факультативные протокола к последнему; Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года; Конвенция против пыток и других, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года; Конвенция ООН по правам ребенка 1989 года. Основопологающим документом для деятельности ООН в сфере защиты прав человека выступает Международный Билль по правам человека. Он состоит из трех документов: Всеобщая Декларация прав человека, Международный Пакт о гражданских и политических правах и Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах. Это ключевые международные акты, на основе которых впоследствии было принято более пятидесяти различных конвенций и деклараций.

Основными региональными документами по правам человека являются: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года; Американская Конвенция по правам человека 1969 года; Африканская Хартия прав человека и народов 1981 года; Конвенция СНГ по правам человека 1995 года.

В Республике Казахстан конституционные права и свободы человека и гражданина главным образом закреплены во II Разделе Конституции 1995 года,

а также в других ее положениях (например, в положениях, связанные с конституционными принципами правосудия).

Что же касается иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Казахстан, то их правовое положение определяется Конституцией, законами, международными договорами, иными нормативными правовыми актами. В соответствии со статьей 2 Закона Республики Казахстан от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранцев»¹⁴⁵ иностранцами в Республике Казахстан признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства.

Лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, признаются лицами без гражданства.

Иностранцы в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами Республики Казахстан.

Иностранцы в Республике Казахстан равны перед законом, независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий.

Использование иностранцами своих прав и свобод не должно наносить ущерб интересам Республики Казахстан, правам и законным интересам ее граждан и других лиц и неотделимо от исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Республики Казахстан (ст.3 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев»).

6.2. Гарантии прав и свобод

Обычно выделяют экономические, политические и юридические гарантии. Кроме того, в литературе указывают на материальные, организационные, духовные и юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина¹⁴⁶, что, в принципе, мало отличаются от перечисленных выше гарантий по их содержанию, если не считать политические гарантии. В.В. Маклаков и Б.А. Страшун гарантии прав и свобод подразделяют на две большие категории: внутригосударственные и международно-правовые. Первые, в свою очередь, делятся на судебные и несудебные. Далее они отмечают, что внутригосударственными гарантиями служат прежде всего некоторые конституционные права как материального, так и, особенно, процессуального характера¹⁴⁷.

Нам представляется, что экономические, политические и юридические гарантии прав и свобод можно выделять по критерию их содержания

¹⁴⁵Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 9-10, ст. 68

¹⁴⁶См. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный ред. и рук. авторского коллектива – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с. С. 122-123

¹⁴⁷Маклаков В.В., Страшун Б.А. Указ. раб. С. 121

Внутригосударственные и международно-правовые гарантии прав и свобод более подходят к гарантиям, выделяемым по территории действия или по действию в пространстве. Но при всем при этом создание действенного механизма реализации каждой из названных критериев гарантий прав и свобод позволит в достаточном объеме обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Экономическими гарантиями прав и свобод выступают сложившаяся экономическая система, признание и равная защита государством всех форм собственности, равные возможности для предпринимательской деятельности, ограничение монополистической деятельности и запрет недобросовестной конкуренции и т.п.

В Конституции Республики Казахстан широко представлены экономические гарантии прав и свобод. Это прежде всего, признание и равная защита государственной и частной собственности (п.1 ст.6), а также то, что граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество (п.1 ст.26).

Тем не менее, может оказаться так, что собственник будет злоупотреблять своим правом, например, правом на частную собственность, использовать доходы, прибыль от частной собственности исключительно для своего личного обогащения. На этот счет Конституция Республики установила гарантии того, что собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу (п.2 ст.6). Более того, в соответствии с пунктом 5 статьи 12 Конституции Республики осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность. Данная конституционная норма относится также и к осуществлению права на частную собственность.

Конституционной гарантией выступает также то, что никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда (п.3 ст.26). Разумеется, решение суда должно быть законным, обоснованным, справедливым. В этой же конституционной норме закрепляется и такая гарантия, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения. При этом очень важно, чтобы не только законы, предусматривающие возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд, но и сама судебная практика по рассмотрению и разрешению дел, связанных с принудительным отчуждением имущества именно для государственных нужд, соответствовали не только нормам Конституции Республики, но и ее принципам.

Кроме того, Конституция Республики, закрепляя право каждого на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности, устанавливает гарантии, чтобы такая деятельность не осуществлялась за счет ущемления свободы предпринимательской деятельности других лиц, в том

числе и путем недобросовестной конкуренции, которая запрещена (п.4 ст.26). Как было указано выше, в экономической сфере гарантией выступает то, в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции ни в каких случаях не подлежит ограничению права и свободы, предусмотренное пунктом 2 статьи 26 Конституции. Это собственность, в том числе право наследования, гарантируемое законом.

Политические гарантии прав и свобод связываются с различными формами осуществления власти народа, особенно со свободными и регулярными выборами, проведением референдумов, разделением властей, многопартийной системой, свободой оппозиции, с участием граждан в управлении¹⁴⁸. Пункт 3 статьи 39 Конституции Республики устанавливает, что не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Что это означает? Это означает, что ограничение прав и свобод граждан должно производиться исключительно в правовой плоскости, на основе правовых норм, а не по мотивам, например, участия или неучастия граждан в законной политической деятельности.

Юридические гарантии можно подразделить на две подсистемы: нормативную и правоприменительную. В нормативной подсистеме (Конституции, законах, иных нормативных правовых актах, в международных договорах, нормативных постановлениях Конституционного Совета, Верховного Суда) не только закрепляются (фиксируются) права и свободы человека и гражданина, но и предусматриваются процессуальные механизмы их реализации. Правоприменительная подсистема включает в свое содержание правоприменительную деятельность государственных органов, должностных лиц, в том числе процессуальную деятельность правоохранительных органов и органов правосудия, а также сами акты применения правовых норм (правоприменительные акты). Акты применения правовых норм (приказы, решения, акты судебной власти и др.), вынесенные на основе закона, в пределах компетенции государственного органа, должностного лица, выступают важным средством охраны, защиты, восстановления нарушенных прав и свобод.

В Республике Казахстан среди государственных институтов, которые выступают гарантами прав и свобод человека и гражданина, прежде всего являются Президент Республики, Конституционный Совет, органы правосудия, прокуратура, иные правоохранительные органы. Кроме того, Президент Республики Казахстан Указом от 19 сентября 2002 года № 947 утвердил Положение об уполномоченный по правам человека¹⁴⁹.

Одной из гарантий прав и свобод выступает признание права лица на самозащиту. Пункт 1 статьи 13 Конституции Республики устанавливает право каждого защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону. Данное право согласно пункта 3 статьи 39 Конституции не подлежит ограничению ни в каких случаях. В сфере трудовых отношений, например, лицо вправе защищать свои права и свободы

¹⁴⁸Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 95

¹⁴⁹См. САПП Республики Казахстан, 2002 г., № 30, ст. 328

путем забастовки. Однако такой способ защиты лицом своих прав и свобод может быть ограничен законом, тем более что право на забастовку, предусмотренное в пункте 3 статьи 24 Конституции, в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции Республики не относится к числу абсолютных прав и свобод.

Важной гарантией прав и свобод выступает и такой фактор, как качество самого законотворческого процесса. Принимаемые законы должны отличаться четкостью, текстуальной ясностью, исключая неоднозначное, многосмысловое их толкование и применение, что создает почву для принятия бесчисленных подзаконных нормативных актов. Законы должны иметь прямое действие. Ни один подзаконный нормативный акт не должен вторгаться в сферу законодательного регулирования. Все без исключения подзаконные акты должны быть приведены в соответствии с Конституцией и законами. Каждый человек должен чувствовать себя защищенным законом и в случае защиты своих прав и свобод мог непосредственно опираться на закон. Кроме того, законы должны отличаться своей стабильностью и предсказуемостью, с тем, чтобы свести к минимуму частые изменения и дополнения закона. Закон, который часто меняется, не достоин даже той бумаги, на которой он написан.

Кроме того, принимаемые законы и иные нормативные правовые акты должны адекватно отражать сложившиеся общественные отношения, должны быть в социальной жизни граждан, общества и государства реализуемыми.

Обеспечению и защите прав и свобод человека будет способствовать также оперативное опубликование всех нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов). Законотворческий процесс, юридическая практика, в том числе и судебная практика, все позитивное право государства должны вобрать в себя, в свою правовую ткань основополагающие идеи и принципы естественного права, выработанные человечеством в ходе исторического развития. Этому способствует дальнейшая имплементация международно-правовых актов в области прав и свобод человека во внутригосударственном, национальном праве нашей Республики.

Немаловажным фактором по защите прав, свобод и законных интересов граждан является законодательное сокращение дискреционных полномочий должностных лиц, действующих по собственному усмотрению. Особое внимание при этом должно быть уделено дискреционным полномочиям работников правоохранительных органов как наиболее распространенных субъектов правоприменения, от субъективного решения которых затрагиваются конституционные права и свободы граждан. В этой связи важное значение имеет четкое законодательное закрепление полномочий работников правоохранительных органов. Этот фактор должен учитываться при подготовке проектов законодательных актов (в правотворчестве), так как от этого будет зависеть соблюдение принципа законности в деятельности правоохранительных органов, а также органов правосудия. Не секрет, что даже если и существует действующий закон, то чиновники не выполняют этот закон, ссылаясь на то, что нет приказа или инструкции, который бы «подтвердил»

действие этого закона. Между тем закон не нуждается в подтверждении своей силы нормами приказов или инструкции.

6.3. Обязанности человека и гражданина

Права и свободы человека и гражданина связываются с его обязанностями. Поэтому наряду с правами и свободами человека и гражданина Конституция Республики Казахстан предусматривает и обязанности. Как и с правами человека и правами гражданина, обязанности могут относиться как к каждому, так и только к гражданину (гражданам). Можно выделить следующие конституционные обязанности, относящиеся к каждому:

- соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан (п.1 ст.34);
- уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц (п.1 ст.34);
- уважать государственные символы Республики (п.2 ст.34);
- уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей (ст.35).

Что же касается обязанности заботы о сохранении исторического и культурного наследия, обязанности беречь памятники истории и культуры (ст.37), а также обязанность сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст.38), то, как было рассмотрено выше, эти конституционные обязанности требуют разъяснения Конституционного Совета. Будет нелепым, если охрана, забота указанных важнейших достояний народа, общества, государства, да и всего мирового сообщества будут обязанностью только граждан Республики Казахстан. Возложение таких обязанностей на граждан Республики, видимо, было связано не в последнюю очередь с привлечением иностранных инвестиций в экономику Казахстана. Тем не менее, если буквально следовать конституционным нормам, то обязанности, относящиеся только к гражданам Республики Казахстан, будут:

- защита Республики Казахстан, которая действительно относится только к гражданам Республики Казахстан (ст.36);
- забота о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст.37);
- сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст.38).

Кроме того, в Конституции Республики Казахстан закреплены и такие обязанности, как то, что собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу (п.2 ст.6); обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и средств массовой информации обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (п.3 ст.18); забота о детях и их воспитание (п.2 ст.27); обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (п.3 ст.27); обязательность среднего образования (п.1 ст.30) и др. Указанные конституционные обязанности в зависимости от их характера относятся как к каждому, так и к гражданам

Республики Казахстан, а также к коллективным субъектам (общественным объединениям), государственным органам, должностным лицам.

Обобщающие схемы по теме № 6 «Основы правового статуса человека и гражданина в Республике Казахстан»

Права человека - естественные притязания индивида на те или иные блага материального, нематериального, иного характера во всех сферах общественной и государственной жизни, пользование которыми обеспечивает человеку жизнь, здоровье, достоинство, личную свободу и другие блага, необходимые ему для нормальной жизнедеятельности.	
Свобода человека - возможность человека и гражданина выбирать тот или иной вариант поведения (путем совершения активных действий или воздержания от них) по своему усмотрению.	
Классификация прав и свобод человека	Гражданские (личные) права
	Политические права и свободы
	Социально-экономические и культурные права и свободы
Гарантии прав и свобод	Экономические
	Политические
	Юридические

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «правовой статус личности».
2. Что означает понятие «права человека»?
3. Что означает понятие «свобода»?
4. Что означает неотчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина?
5. Как соотносятся понятия «права человека» и «права гражданина»?
6. Назовите классификацию прав и свобод человека и гражданина.
7. Как классифицируются права и свободы человека по их содержанию?
8. Что означает гражданские (личные) права и свободы?
9. Что означает политические права и свободы?
10. Что означает социально-экономические и культурные права и свободы?
11. Назовите международные и региональные документы по правам человека.
12. Из каких документов состоит Международный Билль по правам человека?
13. Как решает вопрос ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституция Республики Казахстан?
14. Какие существуют гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан?
15. Назовите обязанности человека и гражданина в соответствии с Конституцией Республики Казахстан.

Тема 7 Гражданство Республики Казахстан

7.1. Понятие и принципы гражданства Республики Казахстан

7.2. Приобретение и прекращение гражданства Республики Казахстан

7.3. Органы, ведающие вопросами гражданства Республики Казахстан, их полномочия

7.1. Понятие и принципы гражданства Республики Казахстан

Гражданство является одним из важнейших конституционно-правовых институтов. Гражданство – это особое правовое отношение между лицом и государством, которое включает в свое содержание как государственно-правовые отношения в широком смысле, так и конституционно-правовые отношения в частности.

В соответствии с преамбулой Закона Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года «О гражданстве Республики Казахстан»¹⁵⁰ гражданство Республики Казахстан определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей. В отличие, например, от Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», где гражданство определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, казахстанский Закон «О гражданстве» определяет гражданство не только как правовую, но и как политическую связь между лицом и государством.

Следует отметить, что характеристика гражданства именно как политико-правовой связи лица с государством, а не просто как правовой, в литературе вызвала жесткую критику. В частности, В.В. Маклаков и Б.А. Страшун писали следующее: «Закон СССР о гражданстве СССР 1990 года определял в преамбуле гражданство как политико-правовую связь гражданина с государством. Это был явный рудимент тоталитаризма. Получается, что если человек находится в политической оппозиции к государству, точнее – к его правящим кругам, не разделяет их политики, то он вроде бы уже и не гражданин. На этом, в частности, строилась существовавшая до середины 80-х годов антидемократическая практика лишения гражданства и высылки «диссидентов», которым трудно было сколько-нибудь убедительно вменить совершение преступления. В действительности же гражданство – именно правовая, а никоим образом не политическая связь человека с государством»¹⁵¹.

На наш взгляд, в данном случае, если рассматривать категорию «гражданство» исключительно в правовой плоскости, то такой подход является оправданным. Правовые отношения как специфический вид общественных отношений обладают собственными, присущими только им признаками, содержанием, структурой, в том числе и в сфере отношений гражданства. Однако в этой связи следует указать на следующие обстоятельства.

¹⁵⁰Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1991 г., № 52, ст. 636

¹⁵¹Маклаков В.В., Страшун Б.А. Указ. раб. С. 125 (см. сноску на указанной странице их работ)

Во-первых, как бы мы отрицательно ни относились к самой формулировке «политико-правовая связь», такая связь в сфере гражданства действительно отражал подход законодателя того времени в том смысле, что право являлось категорией классовой, что содержание правовых норм, в том числе и в вопросах гражданства, обуславливалось правотворческой политикой классового государства. Если право (позитивное право) является инструментом политики государства, то, соответственно, и в законодательстве по вопросам гражданства отражается политика государства в сфере гражданства. И если правовые нормы, регулирующие вопросы гражданства, содержат указания о том, что обладание гражданством государства ставится в зависимость от лояльности лица к существующему политическому режиму, то, соответственно, формулировка «политико-правовая связь с государством» применительно к гражданству точно отражает смысл института гражданства не только как правового, но и как политического института. С этой точки зрения не было ничего удивительного в том, что советский Закон «О гражданстве» определял гражданство как политико-правовую связь гражданина с государством, что и подчеркивало классовый характер содержания советских законов, в том числе по вопросам гражданства.

Во-вторых, если рассматривать категорию «гражданство» в плоскости политической системы общества, то одним из субъектов (элементов) политической системы выступают граждане государства, которые, в отличие от иностранцев и лиц без гражданства имеют политические связи с государством посредством участия в выборах, состояния на государственной службе, членства в политических партиях и т.п. Отсюда только обладание гражданством того или иного государства позволяет лицу иметь не только правовые, но и политические связи с государством. Как справедливо писал Г.С. Сапаргалиев, государство может вступить в правовые отношения с любым лицом, не являющимся гражданином Республики Казахстан. Но политические отношения могут возникать только между государством и его гражданином¹⁵². Именно наличие политических прав отличает гражданина от любого другого лица – иностранца или лица без гражданства¹⁵³.

Поэтому с этой точки зрения гражданство обоснованно выступает не только как правовая, но и как политическая связь лица с государством. Более того, такие связи в силу самой природы гражданства имеют устойчивый характер. И поэтому не случайно преамбула Закона Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» определяет гражданство как устойчивую политико-правовую связь лица с государством, имея в виду под такой формулировкой не лояльность лица к политическому режиму, а возможность лица как гражданина государства участвовать в политической жизни страны.

Конституция Республики Казахстан 1995 года содержит основополагающие принципы гражданства. Следует отметить, что в отличие от

¹⁵²Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 528 с. С. 95

¹⁵³См. Интыкбаева Б.Б. Гражданство Республики Казахстан (проблемы теории и практики). Дисс. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук. Алматы, 1997. С. 51

прежней Конституции Республики Казахстан 1993 года, по которой основания и порядок приобретения, сохранения и утраты гражданства Республики устанавливались конституционным законом (ст.4), Конституция 1995 года более детальное регулирование вопросов гражданства теперь относит к обычному закону (п.1 ст.10). Это связано с тем, что если бы вопросы гражданства регулировались не обычным, а конституционным законом, то в случае заключения Республикой Казахстан международного договора по вопросам гражданства такой договор будет обладать юридическим приоритетом перед конституционным законом «О гражданстве Республики Казахстан». При этом, как было отмечено выше, дискуссионным остается вопрос приоритета международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, перед конституционными законами Республики Казахстан.

Можно выделить следующие конституционные принципы гражданства (ст. ст. 10, 11 и другие положения Конституции):

- принцип единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения;
- принцип нелишения гражданства;
- принцип нелишения права изменения своего гражданства;
- принцип не изгнания граждан за пределы Казахстана;
- принцип непризнания двойного гражданства;
- принцип не выдачи граждан иностранному государству;
- принцип гарантированности защиты и покровительства своих граждан за пределами Республики;
- обладание гражданством порождает не только права, но и обязанности.

Принцип единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения (п.1 ст.10), означает, во-первых, что в Республике Казахстан как унитарном государстве нет отдельного, «своего» гражданства в тех или иных административно-территориальных единицах и гражданство имеет единое содержание, единый порядок приобретения, прекращения и другие единообразные вопросы регулирования на всей территории Республики. Во-вторых, объем прав, свобод и обязанностей человека не ставится в зависимость от основания приобретения гражданства Республики Казахстан. Иначе говоря, не имеют юридического значения основания приобретения казахстанского гражданства. В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 декабря 2003 года № 12 «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» разъясняется, что под принципом равенства гражданства следует понимать равенство прав, свобод и обязанностей граждан Республики независимо от происхождения, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. Кроме того, мы полагаем, что равное гражданство, как указывали выше, предполагает, например, что у граждан Республики Казахстан, которые приобрели гражданство Республики по рождению, нет преимущества в правах, свободах и обязанностях перед другими

гражданами Казахстана, которые приобрели гражданство не по рождению, а по иным основаниям, например, в порядке натурализации.

Однако следует указать на то, что конституционный постулат о равенстве гражданства независимо от оснований его приобретения не является абсолютным и имеет одно исключение. А именно в вопросах выбора Президента Республики Казахстан. В частности, пункт 2 статьи 41 Конституции Республики устанавливает, что Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению. Иначе говоря, не все граждане Республики Казахстан обладают конституционным правом избираться и быть избранными Президентом Республики, а только те, которые являются гражданами Республики Казахстан по рождению. Тем самым, граждане Республики Казахстан не по рождению, например, натурализованные граждане Республики ограничены в таком праве, как право избираться и быть избранным Президентом Республики Казахстан. Поэтому конституционные положения пункта 2 статьи 41 по вопросу о том, что Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению и пункта 1 статьи 10 Конституции, в котором устанавливается равенство гражданства Республики Казахстан независимо от оснований его приобретения, входят в противоречия друг с другом. Наверняка при выдвижении кандидатов в Президенты Республики положения пункта 2 статьи 41 Конституции по вопросам основания приобретения гражданства кандидатом в Президенты будут иметь юридический приоритет перед нормой пункта 1 статьи 10 Конституции. Значит, основание приобретения гражданства Республики Казахстан имеет значение в вопросах требований, предъявляемых к кандидату на должность Президента Республики Казахстан.

Принцип нелишения гражданства (п.2 ст.10) имеет важнейшее значение в условиях демократического и правового государства. **Лишение гражданства** – это расторжение в одностороннем порядке по инициативе государства гражданских связей конкретного физического лица с данным государством вопреки желанию этого лица. Лишение гражданства допускается в ряде стран в отношении натурализованных граждан (а иногда и урождённых граждан) за недозволенное поведение и выступает как один из элементов наказания. Лишение гражданства приводит к поражению многих прав и свобод человека: политических, экономических, социальных и других прав. Практика лишения гражданства существовала и в бывшем СССР. Современные демократические конституции запрещают лишать гражданство. Ранее Конституция Республики Казахстан 1995 года в категорической форме устанавливала императивное правило: «Гражданин Республики ни при каких условиях не может быть лишён гражданства» (п.2 ст. 10).

Теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» пункт 2 статьи 10 Конституции допускает лишение гражданства Республики Казахстан лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан.

Принцип нелишения права изменения своего гражданства (п.2 ст.10) означает, что гражданин Республики обладает правом на изменение своего казахстанского гражданства на гражданство другого государства. Обычно изменение гражданства Республики Казахстан на гражданство другого государства осуществляется путем выхода лица из гражданства Республики Казахстан. Однако следует иметь в виду, Закон «О гражданстве Республики Казахстан» предусматривает недопущение выхода из гражданства Республики Казахстан, если выход лица из гражданства Республики Казахстан противоречит интересам государственной безопасности Республики Казахстан (ст.20).

Принцип не изгнания граждан за пределы Казахстана (п.2 ст.10) также имеет важнейшее значение и вытекает из конституционного утверждения Республики Казахстан демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (п.1 ст.1). Данный конституционный принцип означает, что к гражданам Республики не может применяться экспатриация. **Экспатриация** – это высылка лица за пределы страны гражданства, происхождения или постоянного проживания. Экспатриация возможна также после процедуры лишения лица гражданства. Экспатриация, как и лишение гражданства, поражает многие права и свободы человека. Поэтому законодательство Республики Казахстан содержит конституционный запрет изгнания граждан Республики за пределы Казахстана. Исключения могут составлять случаи, когда гражданин Республики Казахстан лишен гражданства Казахстана и в этой связи может быть выдворен за пределы Республики Казахстан. Насильственное выдворение лиц за пределы Республики допускается в отношении иностранцев за нарушение ими правил пребывания на территории Республики Казахстан и за иные нарушения, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

Принцип непризнания двойного гражданства (п.3 ст.10). **Двойное гражданство** или **множественное гражданство** – это принадлежность лица одновременно к гражданству двух (*бинатризм*) и (или) более государств, подтверждающаяся соответствующими документами. Состояние многогражданства может возникнуть: по рождению, когда у граждан рождается ребенок на территории другого государства и ребенок автоматически приобретает гражданство этого государства, а по закону прежнего государства родившийся ребенок приобретает гражданство своих родителей; в результате приёма лица в гражданство другого государства, если оно одновременно не утрачивает прежнее гражданство; восстановления в гражданстве лица, ранее утратившего его по различным причинам с сохранением (признанием) за ним приобретённого иностранного гражданства; официального разрешения государства приобрести гражданину гражданство иного государства при сохранении прежнего гражданства и по другим причинам.

Институт двойного или множественного гражданства создает много неудобств для народа, государства, да и для самих лиц, обладающих двойным гражданством. Г.С. Сапарғалиев по этому поводу писал следующее: «Институт

двойного гражданства противоречит самой сущности государства. Ведь социальной базой государства является народ, который признается источником государственной власти и, следовательно, политически связан с государством. Наличие большого количества лиц с двойным гражданством лишь может расколоть народ по политическим мотивам»¹⁵⁴.

Далее он отмечает, что «неотъемлемым свойством любого государства являются суверенитет, независимость. Суверенитет и независимость защищаются всей мощью государства, его Вооруженными Силами, в которых служат граждане этого государства. Можно ли с полной уверенностью надеяться, что лица, имеющие двойное гражданство, будут самоотверженно защищать государство, в котором живут, если оно вступит в конфликт с государством, гражданами которых они одновременно являются?» - задается вопросом Г.С. Сапаргалиев. И сам же отвечает: «Конечно же, нет»¹⁵⁵. Более того, есть ли гарантия того, что лицо, допущенное к государственным секретам, будучи гражданином еще другого государства, не допустит их разглашения?¹⁵⁶ Ведь как гражданин еще другого государства лицо также обладает правами, свободами и несет обязанности перед этим государством, в том числе и обязанности, например, те же воинские, которые могут быть связаны с государственными и военными секретами (тайнами). Поэтому с этой точки зрения институт двойного гражданства может породить политические, военные и иные проблемы для государств, которые допускают институт двойного или множественного гражданства.

В отличие от Конституции Республики Казахстан 1995 года, которая не признает за гражданами Республики гражданства другого государства, Конституция Российской Федерации 1993 года в части 1 статьи 62 устанавливает, что гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Часть 2 этой же статьи определяет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Тем самым, Российская Федерация на основе бланкетной нормы своей Конституции допускает институт двойного гражданства¹⁵⁷. Здесь, по-видимому, в основном сыграл свою роль как политико-исторический, так и национально-этнический фактор, связанный с политикой государства по обеспечению защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации.

¹⁵⁴Сапаргалиев Г. Указ. раб. С. 99

¹⁵⁵Там же. С. 99

¹⁵⁶Там же. С. 99

¹⁵⁷В настоящее время в Российской Федерации действует Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (прим. авторов)

Принцип не выдачи граждан иностранному государству (п.1 ст.11) не имеет абсолютного характера, несмотря на то, что данная конституционная норма в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции по вопросам прав и свобод ни в каких случаях не подлежит ограничению. Об этом косвенно свидетельствует пункт 1 статьи 11 Конституции Казахстана, который гласит, что гражданин Республики Казахстан не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики. Если выдача граждан Республики Казахстан иностранному государству будет установлена международным договором, ратифицированным Республикой, то Казахстан должен выдать своего гражданина иностранному государству, например, для его привлечения к юридической ответственности и (или) отбывания наказания на территории иностранного государства (экстрадиция).

Принцип гарантированности защиты и покровительства своих граждан за пределами Республики имеет актуальное значение, когда каждый, в том числе и граждане Республики в соответствии с пунктом 2 статьи 21 Конституции Республики обладают правом выезжать за пределы Республики. Граждане Республики Казахстан по разным причинам выезжают за пределы Казахстана: командировка, учеба, частные приглашения, туристические поездки и др. Из средств массовой информации хорошо известно, что если гражданин того или иного государства (России, США, Израиля и др.) попадает в беду (задержан по подозрению в совершении правонарушения, привлечен к юридической ответственности и т.п.), то государство предпринимает меры, вплоть до применения вооруженной силы, для защиты прав и свобод своих граждан, находящихся на территории других государств. Республика Казахстан на примере других государств также должна более эффективно гарантировать защиту и покровительство своим гражданам за ее пределами с соблюдением требований, установленных в статье 8 и в других положениях Конституции Республики.

Кроме того, Конституция Республики в пункте 3 статьи 12 устанавливает, что гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности. Как было рассмотрено в предыдущей теме, в полном объеме всем комплексом прав и свобод на территории Республики Казахстан обладает только гражданин Республики. В то же время обладание гражданством порождает не только права, но и обязанности, в том числе и те обязанности, которые не распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, например, обязанность по несению воинской службы.

При этом следует отметить, что в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» права и свободы, предусмотренные в статье 10 Конституции, где речь идет о таких конституционных принципах гражданства, как единство и равенство гражданства независимо от оснований его приобретения, не лишение гражданства и др., теперь уже не относятся к числу абсолютных прав и свобод (п.3 ст.39 Конституции).

7.2. Приобретение и прекращение гражданства Республики Казахстан

Статья 10 Закона Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» устанавливает следующие основания приобретения гражданства Республики Казахстан:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство Республики Казахстан;
- 3) по основаниям или в порядке, предусмотренными межгосударственными договорами Республики Казахстан;
- 4) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом (Законом «О гражданстве Республики Казахстан» - прим. авторов).

Рассмотрим и охарактеризуем основания приобретения гражданства Республики Казахстан.

1. Приобретение гражданства по рождению называется **филиацией** (англ. filiation, от лат. filius – сын, filia – дочь). В порядке филиации гражданство приобретается на основе двух принципов: принципа «права крови» (jus sanguinis) и принципа «право почвы» (jus soli). В первом случае ребёнок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, во втором – ребёнок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей. Принцип «права почвы» применяется в основном в странах Латинской Америки. Чаще всего оба принципа в той или иной степени сочетаются. В Республике Казахстан больше превалирует принцип «права крови», нежели принцип «права почвы».

Закон «О гражданстве Республики Казахстан» предусматривает и такой принцип, как **«территориальность»**, заключающийся в том, что при различном гражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, ребенок является гражданином Республики Казахстан, если он родился вне пределов Республики Казахстан, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории Республики Казахстан (п/п.2 ст.12 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Кроме того, статья 13 Закона «О гражданстве Республики Казахстан» устанавливает, что находящийся на территории Республики Казахстан ребёнок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином Республики Казахстан.

Во втором случае неизвестно, действительно ли ребенок родился на территории Республики Казахстан или вне пределов ее территории. Ребенок действительно может родиться вне пределов Республики Казахстан, но если нет никаких сведений об его родителях, в том числе о гражданстве его родителей, то только по факту нахождения ребенка на территории Республики Казахстан он является гражданином Казахстана. В чем проявляется различие между принципами «права почвы» и «территориальности»? Б.Б. Интыкбаева отмечает, что «...принцип «территориальности» определяет признание гражданства Республики Казахстан в «чистом виде» в определенных случаях по факту нахождения на территории Республики Казахстан (место жительства одного из родителей на территории Республики при определении гражданства детей – п.2

ст.12 Закона о гражданстве РК; нахождение ребенка на территории республики – ст.13 Закона), а принцип «права почвы» - по факту рождения на территории. В этом их различие»¹⁵⁸.

2. Приобретение гражданства в результате приёма в гражданство Республики Казахстан производится в порядке **натурализации** (фр. naturalization от лат. naturalis – подлинный, законный). **Натурализация** – это приобретение гражданства государства иностранцем или лицом без гражданства по его заявлению. Натурализацию по-другому называют укоренением. Обычно для принятия гражданства таким способом необходимо соблюсти ряд условий (цензов): ценз осёдлости, знание языка данной страны, средства к существованию, безупречная репутация и т.п. Условия приёма в гражданство Республики Казахстан указаны в статье 16 Закона «О гражданстве Республики Казахстан». В соответствии с данной статьей в гражданство Республики Казахстан могут быть приняты:

1) лица, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан на законных основаниях не менее пяти лет либо состоящие в браке с гражданами Республики Казахстан не менее трех лет;

Наличие данных условий не требуется при приеме в гражданство Республики Казахстан несовершеннолетних, недееспособных и лиц, которые имеют особые заслуги перед Республикой Казахстан либо имеют профессии и отвечают требованиям по перечню, устанавливаемому Президентом Республики Казахстан, и членов их семей.

2) граждане бывших союзных республик, прибывшие с целью постоянного проживания в Республику Казахстан, имеющие одного из близких родственников - граждан Республики Казахстан: ребенка (в том числе усыновленного), супруга (супругу), одного из родителей (усыновителей), сестру, брата, деда или бабушку, независимо от срока их проживания в Республике Казахстан.

Вопросы гражданства военнослужащих, состоящих на воинской службе и дислоцированных на территории Республики Казахстан, определяются межгосударственными договорами Республики Казахстан.

3. Основания или порядок приобретения гражданства Республики Казахстан, предусмотренные межгосударственными договорами Республики Казахстан, могут предусматривать следующие основания приобретения гражданства: упрощённый порядок приобретения гражданства, **оптация**, **реинтеграция**. Упрощённый порядок приобретения гражданства Республики Казахстан возможен на основе соглашения Республики Казахстан с другими государствами. Так, например, Законами Республики Казахстан от 2 декабря 1997 года ратифицировано Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь, и гражданами Республики Беларусь,

¹⁵⁸Интыкбаева Б.Б. Указ. раб. С. 121

прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан¹⁵⁹; от 30 декабря 1999 года ратифицировано Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства¹⁶⁰; от 16 марта 2001 года ратифицировано Соглашение между Республикой Казахстан и Украиной об упрощенном порядке приобретения и прекращения гражданства гражданами Республики Казахстан, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Казахстан, и предотвращении случаев безгражданства и двойного гражданства¹⁶¹.

Указанные Соглашения имеют приоритет перед Законом Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан», поскольку в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан 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.

Оптация (от лат. opto – выбирать) – это выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашением части территории прежнего государства новым независимым государством. В декабре 1991 года распалось единое государство – Союз Советских Социалистических Республик (СССР), и Казахстан, который являлся частью территории этого государства, провозгласил себя суверенным и независимым государством. И можно сказать, большинство граждан Казахской ССР, которые одновременно являлись гражданами СССР, выбрали гражданство Республики Казахстан, которые постоянно проживали в Республике Казахстан на день вступления в силу Закона «О гражданстве Республики Казахстан». При этом следует отметить, что оптация в данном случае произошла без соответствующего межгосударственного соглашения и автоматически, без обращения граждан бывшей Казахской ССР в соответствующие государственные органы для регистрации (оформления) оптации¹⁶².

Реинтеграция (лат. re – повторное действие и integratio – это восстановление, восполнение) – восстановление в гражданстве какого-либо государства лиц, ранее его имевших и затем утративших по разным причинам. Например, в соответствии со статьей 18 Закона «О гражданстве Республики Казахстан» лицо, которое ранее состояло в гражданстве Республики Казахстан, может быть по его ходатайству восстановлено в гражданстве Республики Казахстан в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан.

¹⁵⁹Бюллетень международных договоров РК, 1999 г., № 4, ст. 79

¹⁶⁰«Казахстанская правда» 2000, 5 января

¹⁶¹Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 8, ст. 55

¹⁶²В последующем документе, подтверждающим гражданство Республики Казахстан, в том числе и для граждан бывшей Казахской ССР, которые после распада СССР стали гражданами Республики Казахстан, в соответствии с Законом «О гражданстве Республики Казахстан» станет удостоверение личности либо паспорт гражданина Республики Казахстан, которые выдаются указанным лицам после обращения в уполномоченные органы Республики Казахстан (прим. авторов)

В Республике Казахстан реинтеграция обычно производится в случае **репатриации**. **Репатриация** – это возвращение в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения лиц, оказавшихся в силу различных обстоятельств на территории других государств. Закон «О гражданстве Республики Казахстан» в статье 3 устанавливает, что Республика Казахстан создает условия для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию республики в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов, проживающих на территории других государств. Этнических казахов, постоянно проживавших на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, и его дети казахской национальности, родившиеся и постоянно проживавшие после приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, прибывших в Республику Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине и получивших соответствующий статус в порядке, установленном Законом от 22 июля 2011 года «О миграции населения»¹⁶³, называют оралманами (п/п. 13 ст.1 Закона «О миграции населения»). Оралманы, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан на законных основаниях, независимо от срока проживания могут приобрести гражданство Республики Казахстан в упрощенном порядке.

4. Иные основания, предусмотренные Законом «О гражданстве Республики Казахстан», имеют в виду приобретение гражданства Республики Казахстан по основаниям, указанным в статьях 22, 23, 25 и др. Например, статья 22 данного Закона устанавливает, что при приеме, восстановлении в гражданстве Республики Казахстан либо выходе из гражданства Республики Казахстан родителей изменяется соответственно гражданство их ребенка, не достигшего 14-летнего возраста. Если говорить об основании приобретения гражданства, то в данном случае ребенок, не достигший 14-летнего возраста, приобретает гражданство Республики Казахстан не в силу рождения, не в порядке натурализации, не в силу межгосударственного соглашения, а в связи с приобретением родителями гражданства Республики Казахстан.

Если гражданином Республики Казахстан становится один из родителей, а другой остается гражданином другого государства либо лицом без гражданства, ребенок в возрасте 14 лет, проживающий на территории Республики Казахстан, может приобрести гражданство Республики Казахстан по письменному ходатайству об этом его родителей (ст.23 Закона «О гражданстве»). Также ребенок в возрасте до 14 лет Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый гражданами Республики Казахстан, становится гражданином Республики Казахстан.

Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый супругами, один из которых является гражданином Республики Казахстан, а другой - нет,

¹⁶³ См. <http://online.zakon.kz>

становится гражданином Республики Казахстан с согласия усыновителей, выраженного в письменной форме (ст.25 Закона «О гражданстве»).

Конституционное право предусматривает и такое редкое основание приобретения гражданства, как **трансферт**. **Трансферт** (фр. transfert от лат. transferre – переносить, переводить) – это автоматическое изменение гражданства без права выбора в связи с переходом территории одного государства к другому, либо обмен населением между государствами на основе межгосударственного соглашения, что также влечёт автоматическое изменение гражданства. В сфере гражданства Республики Казахстан такого способа приобретения гражданства пока не было.

Статья 17 Закона «О гражданстве Республики Казахстан» предусматривает основания для отказа в приеме в гражданство Республики Казахстан. ходатайство о приеме в гражданство Республики Казахстан отклоняется, если лицо, ходатайствующее об этом:

1) совершило преступление против человечества, предусмотренное международным правом, сознательно выступает против суверенитета и независимости Республики Казахстан;

2) призывает к нарушению единства и целостности территории Республики Казахстан;

3) осуществляет противоправную деятельность, наносящую ущерб национальной безопасности, здоровью населения;

4) разжигает межнациональную, межконфессиональную и религиозную вражду, противодействует функционированию государственного языка Республики Казахстан;

5) принадлежит к террористическим и экстремистским организациям или осуждено за террористическую деятельность;

6) находится в международном розыске, отбывает наказание по вступившему в силу приговору суда либо его действия признаны судом как особо опасный рецидив;

7) состоит в гражданстве других государств;

8) сообщило о себе ложные сведения при обращении с ходатайством о приеме в гражданство Республики Казахстан или без уважительной причины не представило необходимые документы в сроки, установленные законодательством Республики Казахстан;

9) имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Республики Казахстан или за ее пределами, признаваемого таковым законодательством Республики Казахстан;

10) совершило правонарушение в сфере экономики в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство Республики Казахстан или восстановлении в гражданстве Республики Казахстан;

10-1) неоднократно в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство Республики Казахстан или восстановлении в гражданстве Республики Казахстан нарушило законодательство Республики Казахстан в области миграции населения;

11) утратило гражданство Республики Казахстан на основании подпунктов 1), 2) и 5) статьи 21 настоящего Закона в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство Республики Казахстан или восстановлении в гражданстве Республики Казахстан;

12) утратило гражданство Республики Казахстан на основании подпункта 8) части первой статьи 21 настоящего Закона;

13) лишено гражданства Республики Казахстан на основании статьи 20-1 настоящего Закона.

При этом положения подпункта 7) части первой настоящей статьи не распространяются на лиц, подпадающих под действие международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. Иначе говоря, ходатайство лица, состоящего в гражданстве других государств, о приеме в гражданство Республики Казахстан удовлетворяется в случае, если на данное лицо будет распространено действие международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. Эти лица должны обратиться в органы внутренних дел с нотариально удостоверенным письменным обращением об отказе от иностранного гражданства на имя должностного лица государства, гражданином которого они являются, принимающего решение по вопросам гражданства. На остальных лиц, на которых не распространяется действие международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, ходатайство о приеме в гражданство Республики Казахстан отклоняется, поскольку они состоят в гражданстве других государств.

Кроме того, состояние в гражданстве других государств как основание для отказа в приеме в гражданство Республики Казахстан не распространяются на несовершеннолетних, недееспособных и лиц, которые имеют особые заслуги перед Республикой Казахстан либо имеют профессии и отвечают требованиям по перечню, устанавливаемому Президентом Республики Казахстан, и членов их семей.

Также состояние в гражданстве других государств как основание для отказа в приеме в гражданство Республики Казахстан не распространяются на:

1) оралманов, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан на законных основаниях, независимо от срока проживания;

2) реабилитированных жертв массовых политических репрессий, а также на их потомков, лишенных или утративших гражданство без их свободного волеизъявления, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан на законных основаниях, независимо от срока проживания;

3) этнических казахов, обучающиеся в высших учебных заведениях Республики Казахстан.

Все вышеперечисленные лица должны обратиться в органы внутренних дел с нотариально удостоверенным письменным обращением об отказе от иностранного гражданства на имя должностного лица государства, гражданином которого они являются, принимающего решение по вопросам гражданства.

Срок рассмотрения материалов о приобретении гражданства в упрощенном (регистрационном) порядке не должен превышать три месяца со дня подачи заявления (ст.16-1 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Следует отметить, что законодательство Республики Казахстан по вопросам гражданства в отношении гражданства детей исходит из следующих возрастных критериев:

1. Не требуется согласия детей в возрасте до 14 лет при изменении их гражданства в связи с изменением гражданства их родителей или по другим основаниям (например, в случае усыновления).

2. Требуется согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет при изменении их гражданства в связи с изменением гражданства их родителей или по другим основаниям (например, в случае усыновления).

3. Гражданство Республики Казахстан сохраняется у детей во всех случаях до совершеннолетия в случае усыновления (иностранцами или гражданами Республики Казахстан), если отсутствуют основания о необходимости согласия ребенка до его совершеннолетия при изменении его гражданства.

Таким образом, изменение гражданства детей ставится в зависимость от объема правосубъектности детей: правоспособности и дееспособности.

Основания прекращения гражданства Республики Казахстан установлены в статье 19 Закона «О гражданстве Республики Казахстан». Гражданство Республики Казахстан прекращается вследствие:

- 1) выхода из гражданства Республики Казахстан;
- 2) утраты гражданства Республики Казахстан;
- 3) лишения гражданства Республики Казахстан.

Выход из гражданства Республики Казахстан разрешается на основании ходатайства лица в порядке, установленном Законом «О гражданстве Республики Казахстан».

В выходе из гражданства Республики Казахстан может быть отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, имеет неисполненные обязательства перед Республикой Казахстан или имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории Республики Казахстан.

Выход из гражданства Республики Казахстан не допускается, если лицу, ходатайствующему о выходе, объявлено постановление о квалификации деяния подозреваемого либо оно отбывает наказание по вступившему в законную силу приговору суда или если выход лица из гражданства Республики Казахстан противоречит интересам национальной безопасности Республики Казахстан (ст.20 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Гражданство Республики Казахстан утрачивается:

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

2) если гражданство Республики Казахстан приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;

3) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами Республики Казахстан;

4) если лицо приобрело гражданство другого государства;

5) если брак с гражданином Республики Казахстан, послуживший основанием для приобретения лицом гражданства Республики Казахстан, признан судом недействительным;

6) по добровольному волеизъявлению ребенка, являющегося гражданином Республики Казахстан, переданного на усыновление иностранцам, при достижении им совершеннолетия;

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

Лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и принявшее гражданство иностранного государства, в течение тридцати календарных дней со дня приобретения им иного гражданства обязано сообщить о факте приобретения иностранного гражданства в органы внутренних дел Республики Казахстан или загранучреждения Республики Казахстан и сдать паспорт и (или) удостоверение личности Республики Казахстан.

Несообщение в установленный частью второй настоящей статьи срок о факте приобретения иностранного гражданства влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан (ст.21 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Что же касается лишения гражданства Республики Казахстан, то оно допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также преступлений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан, в результате которых причинен иной тяжкий вред жизненно важным интересам Республики Казахстан (п.2 ст.10 Конституции, ст.ст.1 и 20-1 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

7.3. Органы, ведающие вопросами гражданства Республики Казахстан, их полномочия

Органами, которые ведают вопросами гражданства Республики Казахстан, являются Президент Республики Казахстан, органы внутренних дел, Министерство иностранных дел Республики Казахстан, загранучреждения Республики Казахстан.

В Республике Казахстан должностным лицом, принимающим решения по вопросам гражданства, является Президент Республики Казахстан. Это вытекает из конституционного полномочия Президента Республики Казахстан, установленного в подпункте 14 статьи 44 и других положений Конституции Республики.

В соответствии со статьей 29 Закона «О гражданстве Республики Казахстан» Президент Республики Казахстан принимает решения:

- о приеме в гражданство Республики Казахстан;

- о восстановлении в гражданстве Республики Казахстан;
- о выходе из гражданства Республики Казахстан.

Органы внутренних дел решают вопросы гражданства в соответствии с Законом «О гражданстве Республики Казахстан», Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»¹⁶⁴, иными нормативными правовыми актами. Статья 30 Закона «О гражданстве» устанавливает, что органы внутренних дел:

1) принимают от лиц, постоянно проживающих в Республике Казахстан, заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента Республики Казахстан;

2) осуществляют регистрацию приобретения гражданства Республики Казахстан и выхода из гражданства Республики Казахстан, предусмотренную международными договорами Республики Казахстан;

3) регистрируют утрату гражданства Республики Казахстан лицами, постоянно проживающими на территории Республики Казахстан;

3-1) регистрируют лишение гражданства Республики Казахстан лиц, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан;

4) оформляют прием в гражданство Республики Казахстан в упрощенном (регистрационном) порядке;

5) определяют принадлежность (непринадлежность) к гражданству Республики Казахстан лиц, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан.

Порядок приема, оформления и рассмотрения органами внутренних дел ходатайств (заявлений) по вопросам приема в гражданство Республики Казахстан и восстановления в гражданстве Республики Казахстан, в том числе в упрощенном (регистрационном) порядке, выхода из гражданства, утраты и лишения гражданства и определения принадлежности к гражданству Республики Казахстан разрабатывается и утверждается Министерством внутренних дел Республики Казахстан (ст.30 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Вопросами гражданства Республики Казахстан в пределах компетенции занимаются также Министерство иностранных дел Республики Казахстан, загранучреждения Республики Казахстан. В соответствии со статьей 31 Закона «О гражданстве» Министерство иностранных дел Республики Казахстан, загранучреждения Республики Казахстан:

-принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан, заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента Республики Казахстан;

-регистрируют утрату гражданства Республики Казахстан лицами, постоянно проживающими вне пределов Республики Казахстан;

¹⁶⁴ См. <http://online.zakon.kz>

-регистрируют лишение гражданства Республики Казахстан лиц, постоянно проживающих вне пределов Республики Казахстан;

-ведут учет граждан Республики Казахстан, постоянно и временно проживающих за пределами Республики Казахстан, в порядке, установленном Министерством иностранных дел Республики Казахстан;

-определяют принадлежность к гражданству Республики Казахстан лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан.

Порядок приема, оформления и рассмотрения загранучреждениями Республики Казахстан заявлений по вопросам гражданства Республики Казахстан, утраты и лишения гражданства Республики Казахстан и определения принадлежности к гражданству Республики Казахстан разрабатывается и утверждается Министерством иностранных дел Республики Казахстан.

В случае отсутствия в той или иной стране загранучреждений Республики Казахстан функции этих органов выполняют дипломатические представительства и консульские учреждения других государств на основе соответствующих договоров.

По вопросам приема, изменения гражданства и при отклонении ходатайства издается Указ Президента Республики Казахстан, который является правоприменительным актом (актом применения права). Повторное заявление по вопросу гражданства рассматривается по истечении одного года после предыдущего решения по этому вопросу. В случае возникновения существенных для дела обстоятельств, которые не были и не могли быть известны заявителю, повторное ходатайство может быть рассмотрено и ранее (ст.36 Закона «О гражданстве Республики Казахстан»).

Обобщающие схемы
по теме № 7 «Гражданство Республики Казахстан»

Гражданство Республики Казахстан определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей	
Конституционные принципы гражданства Республики Казахстан	принцип единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения
	принцип не лишения гражданства
	принцип свободы и добровольного выбора гражданства
	принцип не изгнания граждан за пределы Казахстана
	принцип непризнания двойного гражданства
	принцип не выдачи граждан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики
Основания приобретения гражданства Республики Казахстан	по рождению
	в результате приёма в гражданство Республики Казахстан
	по основаниям или в порядке, предусмотренными межгосударственными договорами Республики Казахстан
	по иным основаниям, предусмотренным Законом «О гражданстве Республики Казахстан»
Основания прекращения гражданства Республики Казахстан	выход из гражданства
	утрата гражданства
	лишение гражданства
Органы , ведающие вопросами гражданства Республики Казахстан	Президент Республики Казахстан
	Органы внутренних дел Республики Казахстан
	Министерство иностранных дел Республики Казахстан, загранучреждения Республики Казахстан

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы гражданства Республики Казахстан.
2. Что означает понятие «гражданство Республики Казахстан»?
3. Назовите и охарактеризуйте конституционные принципы гражданства Республики Казахстан.
4. Как вы понимаете конституционный принцип, в соответствии с которым «гражданство Республики Казахстан является единым и равным независимо от оснований его приобретения»?
5. Назовите основания приобретения гражданства Республики Казахстан.
6. Каково гражданство детей в Республике Казахстан при различном гражданстве их родителей?
7. Назовите условия приема в гражданство Республики Казахстан.
8. Назовите основания для отказа в приеме в гражданство Республики Казахстан.
9. По каким основаниям прекращается гражданство Республики Казахстан?
10. Как решается вопрос выхода из гражданства Республики Казахстан в соответствии с законом «О гражданстве Республики Казахстан»?
11. По каким основаниям утрачивается гражданство Республики Казахстан?
12. Допускается ли лишение гражданства Республики Казахстан?
13. В каких случаях допускается лишение гражданства Республики Казахстан?
14. Как решается вопрос выхода из гражданства Республики Казахстан детей при изменении гражданства их родителей и при усыновлении?
15. Назовите государственные органы Республики Казахстан, принимающие решения по вопросам гражданства.

Тема 8 Избирательное право и избирательные системы Республики Казахстан

8.1. Избирательное право Республики Казахстан: понятие, принципы и источники

8.2. Избирательная система Республики Казахстан и её виды. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы

8.1. Избирательное право Республики Казахстан: понятие, принципы и источники

Одним из самых древних институтов человеческого общества является институт выборов. Определенная форма выборности существовала уже в родовом обществе, в рабовладельческих обществах Греции и Рима выборы также представляли собой важнейший принцип государственности. В феодальном обществе определенные элементы выборности имели существенное значение, особенно сословные выборы в городах. Но особенно большое значение выборы приобрели с развитием капиталистических общественных отношений и появлением республиканской формы правления. Образованный на основе всеобщего избирательного права высший представительный орган - парламент - наиболее адекватно отвечал общественным отношениям нового капиталистического строя. Уже в этот период избирательная кампания активно использовалась как эффективный инструмент политической борьбы, как показатель популярности тех или иных политических групп и их представителей.¹⁶⁵

В большинстве современных государств выборы являются неотъемлемым элементом общественно-политической жизни. От их характера во многом зависит степень демократизма политического режима. Ограничение принципа выборности представительных органов, введение необоснованных избирательных цензов, фальсификация результатов голосования, как правило, означают переход к авторитарным методам осуществления власти.¹⁶⁶ В этой связи в современный период актуальными остаются вопросы реализации таких принципов избирательного права, как всеобщность, равенство, тайность голосования, исключение фальсификации результатов голосования с тем, чтобы обеспечить сам механизм реализации декларируемых принципов выборного законодательства.

Выборы легитимируют власть. Через их посредство народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление его суверенных прав. Тем самым реализуется одно из важнейших прав человека и гражданина¹⁶⁷. Право на участие в выборах относится к группе политических прав.

¹⁶⁵См. Орлов А.Г. Избирательное право и избирательные системы. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с. С. 187

¹⁶⁶Там же. С. 187

¹⁶⁷Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с. С. 318

Избирательное право является одним из подотраслей конституционного права. Конституция Республики Казахстан большинство вопросов, связанные с подготовкой и проведением выборов, устанавливает как вопросы, подлежащие регулированию конституционным законом. Например, Конституция Республики конкретно содержит нормы в отношении порядка выборов Президента Республики, депутатов Сената Парламента, Мажилиса Парламента, депутатов Парламента Республики в целом, указывающие, что данные вопросы подлежат регулированию конституционным законом (п.1 ст.41, п.2 ст.50, п.3 ст.50, п.5 ст.51). Что же касается выборов депутатов местных представительных органов – маслихатов, а также членов иных органов местного самоуправления, то нет соответствующих норм Конституции Республики, устанавливающих, что выборы депутатов маслихатов и членов иных органов местного самоуправления регулировались бы конституционным законом.

Кроме того, в отношении тех акимов, выборность которых допускается Конституцией, порядок их избрания ранее устанавливался как порядок, определяемый Президентом Республики Казахстан. Теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» указанные акимы назначаются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом (п.4 ст.87 Конституции).

В настоящее время порядок подготовки и проведения выборов Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, маслихатов и членов иных органов местного самоуправления Республики Казахстан, кроме выборов соответствующих акимов, регулируется единым нормативным правовым актом – Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»¹⁶⁸.

Понятие «избирательное право» в юридической литературе употребляется в двух значениях (смыслах): объективном и субъективном.

Объективное избирательное право – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Субъективное избирательное право представляет собой гарантированную гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления, избирать и быть избранным. При этом различают понятия активного и пассивного избирательного права.

Активное избирательное право означает право избирать, т.е. право граждан участвовать в формировании властных структур, а также участвовать в республиканском референдуме.

¹⁶⁸ См. <http://online.zakon.kz>

Пассивное избирательное право означает право граждан быть избранными в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления¹⁶⁹.

Конституция Республики Казахстан и Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» закрепляют принципы избирательного права. К ним относятся:

- принцип всеобщего избирательного права;
- принцип равного избирательного права;
- прямое избирательное право;
- принцип тайного голосования;
- принцип добровольного участия.

Указанные принципы применяются при выборах Президента Республики, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления Республики. Выборы депутатов Сената Парламента Республики проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании.

Принцип всеобщего избирательного права означает право граждан Республики участвовать в голосовании на выборах по достижении восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств (п.1 ст.4 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»).

Равное избирательное право – это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона¹⁷⁰. Иначе говоря, данный принцип означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях и каждый из них обладает одним голосом. Равные основания предполагают создание равных по численности населения избирательных округов, чтобы на каждого депутата приходилось одинаковое число жителей. Однако обеспечить абсолютное равенство невозможно, так как при создании избирательных округов не разрешается нарушать границ административно-территориальных единиц.

Поэтому Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» устанавливает, что избирательные округа образуются с учетом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. При этом разница в численности избирателей в избирательных округах в пределах области, города республиканского значения и столицы Республики, района, города не должна превышать пятнадцати процентов от среднего количества избирателей на каждый депутатский мандат в данной административно-территориальной единице (п.2 ст.21).

¹⁶⁹Ащеулов А.Т., Караев А.А. Избирательное право Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 355-356

¹⁷⁰Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 213

Кроме того, принцип равного избирательного права предусматривает возможность избирателя иметь только один голос, и, соответственно, голос одного избирателя равен голосу любого другого избирателя. Данный принцип означает «один человек – один голос».

Другой элемент – участие в выборах на равных основаниях – обеспечивается тем, что ни один кандидат не имеет каких-либо преимуществ перед другим кандидатом, а избирательные права всех граждан равным образом охраняются законом¹⁷¹.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против того или иного кандидата прямо и непосредственно, что между избирателем и кандидатом на выборную должность нет никаких посредников в лице выборщиков или иных промежуточных инстанций. Этот принцип действует в отношении выборов Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления Республики.

Принцип тайного голосования состоит в исключении любого наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателей. В кабине для голосования запрещается присутствие кого бы то ни было, кроме голосующего. Кроме того, механизм тайного голосования должен исключить возможность определить, например, как именно проголосовал: «за» или «против» в отношении конкретного кандидата конкретный избиратель.

Принцип добровольного участия означает, что избиратель сам волен решать – участвовать ему в выборах или нет. Никто не вправе принуждать к участию или не участию гражданина в выборах, а также ограничивать его волеизъявление. За неучастие в выборах какой-либо ответственности для избирателя не наступает.

Косвенное избирательное право применяется при выборах депутатов Сената Парламента. Они не избираются населением непосредственно. В их выборах участвуют выборщики – граждане Республики, являющиеся депутатами маслихатов. Тем самым население принимает косвенное участие в выборах депутатов Сената через непосредственно избранных ими депутатов маслихатов. Выборщики участвуют в выборах депутатов Сената на равных основаниях и каждый из них обладает одним голосом при выборах депутата Сената (ст.7 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»). Кроме того, косвенное избирательное право может быть предусмотрено при избрании акимов соответствующих административно-территориальных единиц (кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы, которые назначаются Президентом Республики с согласия соответствующих маслихатов), порядок избрания на должность, а также освобождения от должности которых определяется законом¹⁷².

¹⁷¹ Ащеулов А.Т., Караев А.А. Указ. раб. С. 358

¹⁷² Более подробно особенности правового статуса выборных акимов рассматриваются в Теме № 17: Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан (прим. авторов)

В Республике Казахстан основным и главным источником избирательного права является Конституция Республики Казахстан 1995 года. В ней содержатся исходные, основополагающие принципы избирательного права и избирательной системы. Более детальное правовое регулирование общественных отношений в сфере избирательного права устанавливается Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан». Нормы избирательного права частично содержатся также в Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»¹⁷³. В частности, пункт 1 статьи 5 данного Закона устанавливает, что маслихаты избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Кроме того, источниками избирательного права являются акты Центральной избирательной комиссии Республики, которая принимает в пределах своей компетенции решения, обязательные на всей территории Республики (п/п. 1 ст.12 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»). К числу источников избирательного права в соответствии с пунктом 4 статьи 87 Конституции может быть отнесен закон, который определяет порядок избрания на должность, а также порядок освобождения от должности акимов соответствующих административно-территориальных единиц. В таком законе, в случае его принятия также будут содержаться нормы избирательного права.

8.2. Избирательная система Республики Казахстан и её виды. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы

Под избирательной системой понимают порядок формирования выборных органов государства, а также систему распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования.

Обычно избирательная система подразделяется на два вида: мажоритарную и пропорциональную. Выделяют еще и смешанную избирательную систему, которая в той или иной степени сочетает мажоритарную и пропорциональную избирательную систему. При мажоритарной избирательной системе избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей по избирательному округу, где он баллотируется. В свою очередь, мажоритарная избирательная система имеет два подвида: абсолютного большинства и относительного большинства голосов.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства голосов предусматривает, что победитель на выборах должен получить больше половины всех признанных действительными голосов в данном округе (минимальное требование - пятьдесят процентов плюс один голос). При мажоритарной избирательной системе относительного большинства голосов

¹⁷³ См. <http://online.zakon.kz>

победителю достаточно собрать больше голосов, чем любому другому претенденту, но не обязательно больше половины.

Пропорциональная избирательная система – это система пропорционального представительства политических партий, которая предполагает распределение депутатских мандатов между партиями в соответствии с количеством голосов, поданных за каждую партию. При этой системе производится распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам. Для пропорционального распределения мандатов наиболее часто используется метод избирательной квоты и метод делителей. Избирательная квота (избирательный метр, избирательное частное) – это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата¹⁷⁴.

В Республике Казахстан в настоящее время применяется и мажоритарная, и пропорциональная избирательная система (с 1999 года), то есть смешанная избирательная система.

По мажоритарной избирательной системе избираются Президент, часть депутатов Сената Парламента (по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан), девять депутатов Мажилиса Парламента, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, депутаты маслихатов и члены иных органов местного самоуправления. Пропорциональная избирательная система применяется при выборах девяносто восьми депутатов Мажилиса Парламента от политических партий по партийным спискам. В Республике Казахстан при распределении депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам используется метод избирательного частного (квоты). Порядок распределения депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам рассматривается ниже.

При выборах Президента, депутатов Сената Парламента, а также депутатов Мажилиса Парламента, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, избранным считается кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей (выборщиков), принявших участие в голосовании. 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 при повторном голосовании по сравнению с другим кандидатом большее число голосов избирателей (выборщиков), принявших участие в голосовании (п/п.2 п.1 ст.9 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»).

При выборах депутатов маслихатов избранным считается кандидат, набравший по сравнению с другими кандидатами большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании (п.2 ст.9 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»). Как видно, в данном случае кандидату не обязательно, чтобы быть избранным, набрать более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и тем самым снимается вопрос о повторных выборах.

¹⁷⁴Маклаков В.В. Указ. раб. С. 372

При выборах членов иных органов местного самоуправления избранными считаются кандидаты, за которых проголосовало большее по отношению к другим кандидатам число избирателей, принявших участие в голосовании. В данном случае, как и при выборах депутатов маслихатов, не предусматриваются повторные выборы. При этом отметим, что выборы членов иных органов местного самоуправления напоминают систему кумулятивного вотума¹⁷⁵.

В настоящее время Конституция Республики Казахстан 1995 года и Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» не устанавливают необходимое количество явки избирателей, при которых выборы должны быть состоявшимися. Конституция Республики Казахстан 1995 года в первоначальной редакции, например, в отношении Президента Республики и депутатов Парламента устанавливала, что выборы считались состоявшимися, если в голосовании приняло участие более пятидесяти процентов избирателей, принявших участие в голосовании (п.5 ст.41 и п.5 ст.51). В настоящее время выборы будут считаться состоявшимися при любом количестве явившихся избирателей.

Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» регулирует вопросы избирательных округов и их систему. В Республике Казахстан при выборах депутатов маслихатов, членов иных органов местного самоуправления создается и используется система территориальных избирательных округов. Это означает, что избирательным округом является не вся территория Республики Казахстан, а ее часть, и они образуются с учетом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. При этом разница в численности избирателей в избирательных округах в пределах области, города республиканского значения и столицы Республики, района, города не должна превышать пятнадцати процентов от среднего количества избирателей на каждый депутатский мандат в данной административно-территориальной единице.

При выборах Президента Республики и депутатов Мажилиса, избираемых на основе партийных списков по системе пропорционального представительства, единым общенациональным избирательным округом является вся территория Республики Казахстан. Иначе говоря, в данном случае единый избирательный округ по площади территории охватывает всю территорию Республики Казахстан. При этом отметим, что единый общенациональный избирательный округ при выборах депутатов Мажилиса, избираемых на основе партийных списков, является девяносто восьми мандатным, так как именно девяносто восемь депутатов Мажилиса избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по пропорциональной избирательной системе.

¹⁷⁵Кумулятивный вотум – порядок голосования в многомандатных избирательных округах, при котором избиратель имеет право объединять часть или все имеющиеся у него голоса и отдавать их за одного из кандидатов (см. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1999. – VI, 790 с. С. 330)

При выборах депутатов маслихатов образуются одномандатные территориальные избирательные округа и, как было указано выше, с учетом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. Соответственно, разница в численности избирателей в избирательных округах в пределах области, города республиканского значения и столицы Республики, района, города не должна превышать пятнадцати процентов от среднего количества избирателей на каждый депутатский мандат в данной административно-территориальной единице. При этом от соответствующего избирательного округа должен быть избран один депутат маслихата.

При выборах членов иных органов местного самоуправления образуются многомандатные территориальные избирательные округа, охватывающие территории городских и сельских местных сообществ.

Таким образом, многомандатные избирательные округа образуются при выборах девяти до восьми депутатов Мажилиса Парламента и при выборах членов органов местного самоуправления (кроме депутатов маслихатов).

Распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам производится в соответствии со статьей 97-1 Конституционного закона от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 июня 2017 года следующим образом.

Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший семь и более процентов голосов избирателей от числа, принявших участие в голосовании. Сумма голосов избирателей, поданных за политические партии, преодолевшие семипроцентный барьер, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное.

Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, делится на первое избирательное частное и умножается на поправочный коэффициент 0,7.

Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая политическая партия, сформировавшая партийный список.

Политическая партия, не преодолевшая семипроцентный барьер и участвующая в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, получает не менее двух мандатов.

Если после действий, произведенных в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, остаются нераспределенные мандаты, производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем партийным спискам, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи. При равенстве наибольшего остатка преимущество отдается партийному списку, зарегистрированному раньше.

При распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи нераспределенные мандаты передаются тому партийному списку, который по итогам голосования преодолел семипроцентный барьер.

Очередность распределения депутатских мандатов определяется руководящим органом политической партии из числа включенных в партийный список кандидатов в соответствии с пунктом 4 статьи 89 настоящего Конституционного закона не позднее десяти дней со дня опубликования итогов выборов.

В случае, если в установленные частью первой настоящего пункта сроки руководящим органом политической партии не определена очередность распределения полученных депутатских мандатов, постановлением Центральной избирательной комиссии осуществляется распределение полученных партией депутатских мандатов согласно зарегистрированным спискам в алфавитном порядке государственного языка.

В случае досрочного выбытия депутата его мандат постановлением Центральной избирательной комиссии передается следующему кандидату, определяемому руководящим органом политической партии из числа включенных в список политической партии в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи.

В случае, если в соответствующем партийном списке кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов депутатов Мажилиса.

Политические партии вправе изменить очередность кандидатов в партийных списках, обратившись с письменным заявлением об этом и с выпиской из протокола заседания руководящего органа политической партии в Центральную избирательную комиссию.

Следует остановиться и на таком моменте. Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» предусматривает не только бумажный способ голосования с использованием бюллетеня, но и электронный способ голосования (Глава 9-1).

По поводу электронной избирательной системы, которая предусматривается в Конституционном законе «О выборах» в редакции от 14

апреля 2004 года, Конституционный Совет отмечает, что «электронную избирательную систему» в том смысле и назначении, в каком она устанавливается соответствующими нормами Конституционного закона, не следует понимать как введение некой самостоятельной избирательной системы или иного вида проведения и определения результатов выборов, нежели чем устанавливают те избирательные системы, основы которых заложены в нормах Конституции. Вводимая на возможную перспективу «электронная избирательная система» носит вспомогательное информационно-технологическое назначение – констатирует Конституционный Совет¹⁷⁶.

Далее Конституционный Совет отмечает, что способ подачи голосов избирателями посредством электронного голосования не отменяет обязательность тайного голосования в кабине, где запрещается присутствие иных лиц, кроме голосующего. Применение пункта 2 статьи 50-3 Конституционного закона о том, что в помещении для голосования с использованием электронной избирательной системы может присутствовать специалист, правомерно исключительно для технического обслуживания этой системы до момента непосредственной подачи голоса избирателем в кабине для тайного голосования. При этом контроль за волеизъявлением избирателей по Конституции не допускается.¹⁷⁷

Обобщающие схемы по теме № 8 «Избирательное право и избирательная система Республики Казахстан»

<i>Избирательное право</i> – совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также гарантирующие гражданину возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления, избирать и быть избранным. Понимается в объективном и субъективном значении	
<i>Объективное избирательное право</i>	<i>Субъективное избирательное право</i>
это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления	означает гарантированную гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления, избирать и быть избранным. При этом различают понятия активного и пассивного избирательного права

¹⁷⁶См. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 апреля 2004 года № 5 «О проверке Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан // Казахстанская правда, 2004, 13 апреля

¹⁷⁷Там же.

	Активное избирательное право	Пассивное избирательное право
	означает право избирать, т.е. право граждан участвовать в формировании властных структур, а также участвовать в республиканском референдуме	означает право граждан быть избранными в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления

Принципы избирательного права
всеобщее избирательное право
равное избирательное право
прямое избирательное право (при выборах Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления Республики)
косвенное избирательное право (при выборах депутатов Сената Парламента Республики Казахстан). Законом косвенное избирательное право может быть предусмотрено также для акимов соответствующих административно-территориальных единиц
тайное голосование
добровольное участие в выборах

Избирательная система - порядок формирования выборных органов государства, а также система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования. Подразделяется на два вида: мажоритарную и пропорциональную	
Мажоритарная избирательная система	Пропорциональная избирательная система
при этой системе избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей по избирательному округу, где он баллотируется. Имеет два подвида: абсолютного большинства и относительного большинства голосов	это система пропорционального представительства политических партий, которая предполагает распределение депутатских мандатов между партиями в соответствии с количеством голосов, поданных за каждую партию. При этой системе производится распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам.
Мажоритарная избирательная	Мажоритарная избирательная

<i>система абсолютного большинства голосов</i>	<i>система относительного большинства голосов</i>	Распределение депутатских мест по <i>пропорциональной системе</i>
предусматривает, что победитель на выборах должен получить больше половины (50 % + 1 голос и более) всех признанных действительными голосов в данном округе	предусматривает, что победителю достаточно собрать больше голосов, чем любому другому претенденту, но не обязательно больше половины	осуществляется в соответствии с устанавливаемой сразу после выборов избирательной <i>квотой (избирательным метром)</i> . <i>Избирательная квота</i> – это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятия «избирательное право» и «избирательная система».
2. Назовите принципы избирательного права Республики Казахстан.
3. На основе каких принципов избирательного права проводятся выборы Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса Парламента и Маслихатов?
4. Что означает активное избирательное право?
5. Что означает пассивное избирательное право?
6. Назовите виды источников избирательного права Республики Казахстан.
7. Назовите виды избирательных систем, применяемых в Республике Казахстан.
8. Что означает «мажоритарная избирательная система»?
9. Что означает «пропорциональная избирательная система» и как она применяется в Республике Казахстан?
10. Как формируются избирательные округа и участки в Республике Казахстан?
11. В чем заключается особенность проведения выборов депутатов Сената Парламента Республики Казахстан?
12. В чем заключается особенность проведения выборов акимов иных административно-территориальных единиц в Республике Казахстан?

Тема 9 Республиканский референдум

9.1. Понятие, предмет и принципы проведения республиканского референдума

9.2. Назначение и подготовка республиканского референдума. Порядок проведения республиканского референдума

9.1. Понятие, предмет и принципы проведения республиканского референдума

Референдум (от лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – в конституционном праве важнейший институт непосредственной демократии, представляет собой голосование всего народа или населения какой-либо территориальной единицы по тому или иному важному вопросу государственной или общественной жизни.

В зависимости от того, на какой территории проводится референдум, различают **общенациональный (государственный)** и **местный** референдумы.

Общенациональный (государственный) референдум проводится на всей территории государства, а местный в отдельных субъектах федерации или административно-территориальных единицах.

По юридической силе и последствиям референдум делят на **императивный** и **консультативный**. Императивным называется референдум, если принятое народом решение имеет обязательную юридическую силу и является окончательным. Консультативный референдум призван выявить мнение населения по тому или иному важному вопросу государственной и общественной жизни, результаты которого учитываются компетентными органами государства при принятии решения путём издания соответствующего акта.

Кроме того, выделяют **конституционный** и **законодательный** референдумы. Предметом конституционного референдума является проект новой конституции, поправки в конституцию, предметом законодательного референдума выступает проект закона.

В Республике Казахстан вопросы референдума регулируются Конституцией Республики 1995 года, Конституционным законом Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»¹⁷⁸, Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан» в части, не противоречащей Конституционному закону «О республиканском референдуме», актами Центральной комиссии референдума, носящими нормативный характер. В соответствии со статьёй 1 Конституционного закона «О республиканском референдуме» республиканский референдум – всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан. Референдум проводится на всей территории Республики. Поэтому референдум в Казахстане называется республиканским,

¹⁷⁸ См. <http://online.zakon.kz>

так как, во-первых, имеет общенациональный характер, и, во-вторых, государство Казахстан по форме правления является республикой.

Здесь следует отметить, что в связи со значением, которому придается республиканскому референдуму, и его большой важностью в организации и проведении, данный вопрос, хотя Конституцией Республики и не предусмотрен как вопрос, подлежащий регулированию конституционным законом, тем не менее, регулируется конституционным законом, а не обычным законом.

В Казахстане периода суверенитета и независимости республиканский референдум проводился дважды – 29 апреля 1995 года, когда на референдум был вынесен вопрос о продлении срока полномочий Президента Республики Казахстан до декабря 2000 года, и 30 августа 1995 года, когда был вынесен вопрос о принятии Конституции Республики Казахстан. В первом случае на референдуме решался вопрос государственной важности – продление срока полномочий Президента Казахстана, а во втором было голосование по проекту Конституции. Принятие, например, конституции путем референдума является одним из демократических способов его принятия, чем, например, октроированный способ принятия конституции. Однако следует иметь в виду, что хотя референдум и демократический институт, но на нём избиратель может лишь ответить «да» или «нет» на вопрос, одобряет ли он конституцию; предложить же какие-либо поправки он не может¹⁷⁹.

В некоторых государствах вместо термина «референдум» используется термин «плебисцит» (например, во Франции). С формально-юридической точки зрения плебисцит и по процедуре проведения, и по вопросам, который выносятся на плебисцит, ни чем не отличается от референдума¹⁸⁰.

Референдум является одним из демократических институтов народовластия. Статьи 1, 3, 33, 44, 54, 72, 73, 90, 91, 94 Конституции Республики Казахстан 1995 года предусматривали и предусматривают институт республиканского референдума. Например, одним из основополагающих принципов деятельности Республики является решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (ст.1 Конституции). Пункт 1 статьи 90 Конституции Республики, в свою очередь, констатирует прошедший республиканский референдум по вопросу принятия Конституции: «Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования результатов референдума с одновременным прекращением действия ранее принятой Конституции Республики Казахстан». Здесь имеется в виду проведенный республиканский референдум 30 августа 1995 года и официальное опубликование его результатов Центральной комиссией референдума 5 сентября того же года¹⁸¹. День принятия Конституции на

¹⁷⁹Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 40

¹⁸⁰См. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1999. – VI, 790 с. С. 490

¹⁸¹См. Казахстанская правда, 1995, 5 сентября

республиканском референдуме объявляется государственным праздником – Днем Конституции Республики Казахстан (п.2 ст.90 Конституции).

Статья 2 Конституционного закона «О республиканском референдуме» определяет вопросы, которые могут быть предметом республиканского референдума:

- 1) принятие Конституции, конституционных законов, законов Республики, внесение в них изменений и дополнений;
- 2) решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни Республики.

Конституция Республики Казахстан 1995 года прямо закрепляет нормы, не подлежащие пересмотру. В частности, пункт 2 статьи 91 Конституции устанавливает, что 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. Это означает, что как на республиканский референдум, так и на рассмотрение Парламента нельзя выносить проекты законов, связанные с изменением формы государственно-территориального устройства, формы правления Республики, изменения статуса Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы. Например, нельзя выносить на референдум или на рассмотрение Парламента вопросы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики и в другие законы, направленные на изменение статуса Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, унитарной формы государственного устройства Казахстана на федеративную, президентской формы правления на парламентскую либо смешанную.

Конституционный закон «О республиканском референдуме» в статье 3 расширяет перечень вопросов, которые не могут быть предметом референдума. Это следующие вопросы:

- 1) которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) изменения статуса Республики Казахстан как независимого государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан - Елбасы, и его статуса;
- 3) административно-территориального устройства и границ республики;
- 4) правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка;
- 5) бюджетной и налоговой политики;
- 6) амнистии и помилования;
- 7) назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, палат Парламента и Правительства республики;

8) выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров республики.

Как видно, Конституционный закон «О республиканском референдуме» определяет довольно широкий круг вопросов, которые нельзя выносить на республиканский референдум. Вынесение указанных вопросов на референдум напрямую затрагивают вопросы функционирования конституционного строя Республики Казахстан. Например, не только унитарная форма государственного устройства, территориальная целостность государства и форма правления Республики, но и административно-территориальное устройство, выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Республики, составляют основы конституционного строя Республики Казахстан, закрепленные в I Разделе и в других положениях Конституции.

Кроме того, вынесение на республиканский референдум вопросов, связанных с изменением порядка назначения или избрания судей, например, чтобы все судьи избирались представительными органами или прямо населением, будет затрагивать полномочия Президента Республики и Сената Парламента, которые имеют отношение к вопросам назначения либо избрания соответствующих судей судебной системы Республики Казахстан. Более того, вынесение на республиканский референдум, например, такого вопроса, чтобы акимы областей, городов республиканского значения и столицы не назначались на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы, а избирались прямо и непосредственно населением указанных административно-территориальных единиц, также будет затрагивать полномочия Президента Республики.

Поэтому для обеспечения стабильности закрепленных в Конституции Республики порядка функционирования президентской формы правления, унитарной формы государственного устройства Республики, статуса Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, всех институтов государственной власти и т.п., запрещается нарушать указанную стабильность путем вынесения на республиканский референдум вышеперечисленных вопросов.

Проведение референдума основывается на принципах:

- 1) добровольности участия в референдуме и свободного волеизъявления граждан;
- 2) всеобщего, равного и прямого права граждан на участие в референдуме при тайном голосовании;
- 3) гласности (ст.4 Конституционного закона «О республиканском референдуме»).

9.2. Назначение и подготовка республиканского референдума. Порядок проведения республиканского референдума

Конституция Республики Казахстан 1995 года в подпункте 10 статьи 44 устанавливает право Президента Республики Казахстан принимать решение о проведении республиканского референдума, а в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 54 Конституции Парламент в отдельном заседании Палат

путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате проявляет инициативу о назначении республиканского референдума.

Конституционный закон «О республиканском референдуме» регламентирует вопросы назначения и подготовки республиканского референдума. В соответствии со статьей 11 данного Конституционного закона инициатива назначения референдума принадлежит:

1) Президенту Республики Казахстан;

2) Парламенту Республики Казахстан, который обращается с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики Казахстан. Выдвижение инициативы осуществляется Парламентом в отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопроса вначале в Мажилисе, а затем в Сенате и оформляется соответствующими постановлениями Палат Парламента;

3) Правительству Республики Казахстан, которое обращается с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики Казахстан. Выдвижение инициативы осуществляется Правительством на своем заседании большинством голосов от общего числа его членов и оформляется соответствующим постановлением;

4) не менее чем двумстам тысячам гражданам Республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Республики и города республиканского значения, которые обращаются с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики.

Предложения о назначении референдума по одному и тому же вопросу (одним и тем же вопросам) могут быть внесены и рассматриваются повторно Президентом Республики не ранее чем через два года после принятия предыдущего решения по указанному вопросу (указанным вопросам).

Сам порядок подготовки и проведения республиканского референдума регулируется в основном процессуально-правовыми, нежели материально-правовыми нормами. Процесс проведения референдума, как и избирательный процесс, законодательный процесс в Парламенте, а также конституционное производство в Конституционном Совете, можно сказать, является составной частью конституционного процесса. Сам процесс (процедура) проведения референдума, регулируемый Конституционным законом «О республиканском референдуме», довольно сложен. Данный Конституционный закон предусматривает образование инициативной группы по вопросу о назначении республиканского референдума, регистрацию инициативной группы референдума, порядок и сроки сбора подписей, ответственность за нарушение порядка сбора подписей, направление подписных листов и итогового протокола по результатам сбора подписей, срок проведения республиканского референдума и др. вопросы.

Порядок проведения республиканского референдума включает в себя списки граждан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме, оповещение о времени и месте голосования при проведении референдума, бюллетень для голосования, недействительные бюллетени при подведении

итогах республиканского референдума, само голосование, подсчет голосов и определение результатов референдума, подведение итогов республиканского референдума. Кроме того, предусматривается рассмотрение Конституционным Советом вопроса о правильности проведения республиканского референдума в случае, указанном в подпункте 1 пункта 1 статьи 72 Конституции Республики, а также опубликование итогов республиканского референдума.

Принятые на референдуме Конституция, конституционные законы, законы, изменения и дополнения в них, решения по иным вопросам, вынесенным на референдум, вступают в силу со дня опубликования официального сообщения об итогах референдума, если в самой Конституции, конституционном законе, законе, изменениях и дополнениях в них, в решении, принятом на референдуме, не установлен другой срок (ст.34 Конституционного закона «О республиканском референдуме»).

Следует особо указать на юридическую силу решений и обязательность решений, принятых республиканским референдумом. Пункт 1 статьи 35 Конституционного закона «О республиканском референдуме» устанавливает, что решение, принятое референдумом, имеет обязательную силу на всей территории Республики Казахстан и не нуждается в каком-либо подтверждении актами Президента или органов государственной власти Республики. Это означает, что решение, принятое референдумом имеет прямое, непосредственное действие на всей территории Республики Казахстан безо всяких каких-либо дополнительных условий.

Более того, пункт 2 статьи 35 Конституционного закона «О республиканском референдуме» закрепляет, что несоответствия между решением, принятым референдумом, и Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики устраняются путем приведения Конституции, конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с решением, принятым референдумом. Здесь следует отметить, что в самой Конституции Республики Казахстан 1995 года отсутствует указание о соотношении по юридической силе норм Конституции и решения, принятого республиканским референдумом. Пункт 2 статьи 4 Конституции констатирует, что высшей юридической силой и прямым действием на всей территории Республики обладает Конституция. Кроме того, пункт 1 этой же статьи Конституции устанавливает нормы, которые являются действующим правом в Республике Казахстан. Среди них нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Как видно, в состав действующего права не включены нормы, которые могут быть приняты в результате республиканского референдума.

Однако отметим, что нормы Конституции, соответствующих ей законов, могут быть изменены, дополнены или отменены путем республиканского референдума. Например, пункт 1 статьи 91 Конституции предусматривает, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть

внесены республиканским референдумом. Соответственно, нормы законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики должны быть приведены в соответствии с измененными и дополненными республиканским референдумом нормами Конституции Республики Казахстан. Тем самым, содержание тех или иных норм Конституции Республики 1995 года (кроме тех, которые не подлежат пересмотру), законов, иных нормативных правовых актов могут обуславливаться решением, принятым республиканским референдумом и включаться в состав действующего права Республики Казахстан.

Обобщающие схемы по теме № 9 «Республиканский референдум»

<i>Республиканский референдум</i> - всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан. <i>Референдум</i> проводится на всей территории Республики	
<i>Предмет республиканского референдума</i>	принятие Конституции, конституционных законов, законов Республики, внесение в них изменений и дополнений
	решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни Республики
<i>Не могут быть предметом референдума</i> вопросы	которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина
	изменения статуса Республики Казахстан как независимого государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан - Елбасы, и его статуса
	административно-территориального устройства и границ Республики
	правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка
	бюджетной и налоговой политики
	амнистии и помилования

	назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства Республики
<p align="center">Юридическая сила и обязательность решений, принятых республиканским референдумом</p>	выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Республики
	решение, принятое референдумом, имеет обязательную силу на всей территории Республики Казахстан и не нуждается в каком-либо подтверждении актами Президента или органов государственной власти Республики
	несоответствия между решением, принятым референдумом, и Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики устраняются путем приведения Конституции, конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с решением, принятым референдумом

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте содержание дефиниции «референдум».
2. Какие виды референдумов различают в конституционном праве?
3. Какие вопросы могут быть предметом республиканского референдума?
4. Какие вопросы не могут быть предметом республиканского референдума?
5. Назовите принципы проведения республиканского референдума.
6. Назовите нормативные правовые акты, регулирующие вопросы республиканского референдума.
7. Кому принадлежит право назначения республиканского референдума?
8. Кому принадлежит инициатива о назначении республиканского референдума?
9. Охарактеризуйте вкратце порядок проведения республиканского референдума.
10. В какие сроки вступают в силу решения, принятые республиканским референдумом и какова юридическая сила этих решений?

Тема 10 Конституционная система государственных органов Республики Казахстан

10.1. Государственная власть в Республике Казахстан и ее осуществление

10.2. Особенность президентской формы правления в Республике Казахстан

10.1. Государственная власть в Республике Казахстан и ее осуществление

Статья 3 Конституции Республики Казахстан 1995 года устанавливает, что единственным источником государственной власти является народ, который осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Тем самым, источником формирования государственной власти в Республике Казахстан является народ.

В свою очередь, государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов (п.4 ст.3 Конституции). Данное конституционное положение означает, что сама по себе государственная власть в Республике Казахстан одна, едина, и не может расщепляться на три самостоятельные государственные власти: законодательную, исполнительную и судебную, и, соответственно, речь может идти о ветвях единой государственной власти. С этой точки зрения применительно к Республике Казахстан мы можем говорить не о разделении **властей** во множественном числе на законодательную, исполнительную и судебную, а о разделении **власти** на законодательную, исполнительную и судебную ветви, имея в виду государственную **власть** в единственном числе. В этом отношении конституционный принцип единства государственной власти в Республике Казахстан, когда государственная власть не расщепляется на три самостоятельные власти, а имеются только ее ветви, предполагает наличие органа либо должностного лица, находящегося над ветвями или вне ветвей государственной власти. Данный орган (должностное лицо) как раз таки олицетворяет единую государственную власть. Обычно таким органом или должностным лицом выступает глава государства (президент, монарх и т.п.).

Конституция Республики Казахстан, признавая разделение единой государственной власти на ветви, для каждой из ветвей государственной власти устанавливает их высшие органы: Парламент, являющийся высшим представительным органом и осуществляющим законодательную власть, Правительство, возглавляющий систему исполнительных органов и осуществляющий руководство их деятельностью и Верховный Суд Республики, являющийся высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам.

В то же время Конституция Республики характеризует Парламент Республики Казахстан как высший представительный орган (п.1 ст.49). В VIII Разделе Конституции Республики употребляется формулировка «местные представительные органы», в качестве которых выступают маслихаты всех уровней. Значит, Конституция Республики Казахстан предусматривает функционирование представительной власти, как высшей в лице Парламента, так и местной в лице маслихатов. Означает ли это, что представительная власть Республики Казахстан, как например, исполнительная и судебная власти, имеет свою систему органов, куда входят маслихаты всех уровней и которая возглавляется Парламентом? На наш взгляд, только с определенной долей условности. Одно из значений слова «система» в переводе с греческого означает множество закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, взглядов, знаний и т.д.), представляющее собой определенное целостное образование, единство¹⁸². В системе исполнительной ветви государственной власти Республики Казахстан вышестоящий орган либо вышестоящее должностное лицо может отменить акты или решения нижестоящих органов или должностных лиц. Например, в соответствии с подпунктом 7) статьи 66 Конституции Правительство Республики Казахстан отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики.

В отношении же актов маслихатов как местных представительных органов Парламент Республики как высший представительный орган не может отменить или приостановить полностью или в части их действие либо осуществлять надзор за деятельностью маслихатов. Пункт 3 статьи 88 Конституции устанавливает, что решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»¹⁸³ дополняет, что решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены самим маслихатом (ст.7). Кроме того, полномочия маслихата не могут прекращаться досрочно Парламентом, а прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске (п.5 ст.86 Конституции).

Поэтому законодательная власть Республики Казахстан не обладает самостоятельной системой государственных органов, в отличие от исполнительной и судебной ветвей власти, поскольку единственным законодательным органом после проведенной конституционной реформы 10 марта 2017 года стал Парламент, а маслихаты не относятся к законодательным органам. Маслихаты как местные представительные органы не обладают

¹⁸²См. Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. 608 с. С. 459

¹⁸³Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 3; ст. 17

правом издавать законы, и соответственно, не осуществляют законодательные функции и законодательную власть на соответствующих административно-территориальных единицах, в отличие от Парламента. Поэтому говорить о самостоятельной системе законодательной ветви власти Республики Казахстан не приходится.

В то же время в казахстанской литературе признается представительная власть как ветвь государственной власти. В частности, отмечается, что являясь ветвью государственной власти, представительные органы наделены полномочиями по разработке и принятию законодательных актов и выполнению иных функций, закрепленных в Конституции Республики Казахстан¹⁸⁴.

Что же касается правового статуса Президента Республики Казахстан, то пункт 3 статьи 40 Конституции Республики характеризует его как обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Это означает, что в предусмотренных Конституцией случаях Президент Республики может распустить Парламент или Мажилис Парламента либо отправить в отставку Правительство.

Как было указано выше, все ветви единой государственной власти взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Система сдержек и противовесов – это совокупность установленных в Конституции организационных и правовых мер, обеспечивающих деятельность ветвей государственной власти в рамках их полномочий, предусматривающих ответственность за их превышение. Сдержки – это конституционные способы удерживания деятельности ветвей власти в рамках закона¹⁸⁵. Например, законодательные полномочия Парламента сдерживаются тем, что Парламент не может принимать законодательные акты, направленные на увеличение объема своих полномочий, так как полномочия Парламента, закрепленные в Конституции, являются исчерпывающими и не подлежат расширению путем издания отдельных законодательных актов. Противовесы – это конституционные способы противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения Конституции¹⁸⁶. Например, Парламент в соответствии со своими полномочиями на совместном заседании Палат может не утвердить отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета, приведя при этом веские аргументы (п.п.2 ст.53 Конституции).

В соответствии с Конституцией деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан в сфере правосудия не включается, однако данному

¹⁸⁴Жиренчин К.А. Система и принципы деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащевулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 336

¹⁸⁵Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нур-пресс, 2004. – 560 с. С. 27

¹⁸⁶Там же. С. 28

органу принадлежит важная роль в обеспечении режима конституционной законности¹⁸⁷.

Что же касается прокуратуры Республики, то в Конституции Республики 83 статья, устанавливающая конституционные основы правового статуса прокуратуры, содержится в VII Разделе Конституции под названием «Суды и правосудие». Однако это не означает, что прокуратура организационно встроена в систему судебной ветви государственной власти, хотя содержание деятельности прокуратуры в той или иной степени перекрещивается с органами правосудия и Конституционным Советом по вопросам обеспечения верховенства Конституции, защиты прав и свобод человека и гражданина и т.п.

В соответствии с пунктом 1 статьи 83 Конституции 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.

При этом 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 (п.2 ст.83 Конституции).

10.2. Особенность президентской формы правления в Республике Казахстан

Президентская форма правления - особенность формы правления в Республике Казахстан, заключающаяся в том, что в системе разделения власти Президент Республики занимает правовой статус «над ветвями власти. Это означает, что Президент Республики Казахстан по своему правовому статусу не интегрирован, не «вмонтирован» ни в каком объёме ни в одну из ветвей государственной власти – ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную, и находится вне ветвей государственной власти как глава государства и как его высшее должностное лицо. Поэтому в соответствии со статьёй 40 Конституции Республики Казахстан 1995 года именно Президент Республики определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях и обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Кроме того, Президенту Республики принадлежит неограниченное право выступать от имени народа и государства, как избираемому прямо и непосредственно народом.

С другой стороны, конституционные полномочия Президента Республики позволяет ему вторгаться в сферу полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти. *В сфере законодательной ветви*

¹⁸⁷ Более подробно вопросы правового статуса Конституционного Совета Республики Казахстан рассматриваются в Теме № 15: Конституционный контроль в Республике Казахстан (прим. авторов)

государственной власти Президент Республики Казахстан по вопросам, связанным с законотворческим и законодательным процессом:

В соответствии с пунктом 1 статьи 61 Конституции Президент Республики обладает правом законодательной инициативы. Президент Республики, как и депутаты Парламента или Правительство, может инициировать те проекты законов, которые предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов. Как правило, проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Однако для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, не требуется положительного заключения Правительства, даже если проекты законов, инициированные Президентом Республики, будут предусматривать сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов (п.6 ст.61 Конституции). Кроме того, Президент Республики вправе передать на рассмотрение Парламента проект Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию.

Пункт 2 статьи 61 Конституции устанавливает, что Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.

Кроме того, Президент Республики не только подписывает законы, но и обладает правом вето на законы, принятые Парламентом, а также может обратиться в Конституционный Совет о проверке конституционности законов, принятых Парламентом. Правда, Парламент может преодолеть возражения Президента на принятые Парламентом законы не менее чем двумя третями голосов депутатов каждой из Палат Парламента путем последовательного рассмотрения данного вопроса вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. Возражения Президента на конституционные законы преодолеваются в таком же порядке, но не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента (п.п.2 п.2 ст.54 Конституции).

В период между сессиями Парламента Президент Республики по собственной инициативе, по предложению председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента может созвать внеочередную сессию Парламента. На ней могут рассматриваться лишь вопросы, послужившие основанием для ее созыва, в том числе, на наш взгляд, вопросы, связанные с необходимостью срочного принятия тех или иных законов, либо ратификации международных договоров Республики Казахстан.

Президент Республики, как и Премьер-Министр и члены Правительства, Председатель Национального Банка, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности имеет право присутствовать на любых заседаниях Палат Парламента и быть выслушанным, например, по вопросам содержания тех или иных законопроектов.

Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром обладает правом досрочного роспуска Парламента или Мажилиса Парламента. Однако здесь следует иметь в виду, что в отличие от других стран, где главы государств могут распускать только нижнюю палату парламента, Президент Казахстана может распустить Парламент страны целиком вместе с Сенатом и Мажилисом или только Мажилис Парламента. Основания роспуска Парламента или Мажилиса Парламента Президентом Республики установлены в пункте 1 статьи 63 Конституции. Роспуск Парламента или Мажилиса Парламента может быть связан и с вопросами законодательного (законотворческого) процесса. Тем самым, Президент Республики может активно влиять на законодательную ветвь государственной власти по вопросам законотворческого и законодательного процесса.

В сфере исполнительной ветви государственной власти Президент Республики Казахстан:

Образует Правительство в порядке, предусмотренном Конституцией. Указанное полномочие Президента Республики включает в себя назначение с согласия Мажилиса Парламента 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; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам и т.п.

При этом отметим, что Президент Республики самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел.

Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки Правительства или любого его члена, а также вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена.

На уровне местных исполнительных органов Президент Республики назначает акимов областей, городов республиканского значения и столицы 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. Здесь неясно, вправе ли Президент Республики освобождать по своему усмотрению выборных акимов от должностей, или только назначаемых (см. пункт 4 статьи 87 Конституции).

Что же касается полномочий Президента Республики в отношении актов исполнительной ветви государственной власти, то он отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы (п/п. 3 ст.44 Конституции).

Кроме того, Президент Республики обладает полномочиями в отношении государственных органов, ему непосредственно подчиненных и подотчетных по вопросам образования, упразднения и реорганизации этих органов, а также назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей. Эти органы могут как входить, так и не входить в систему исполнительных органов Республики в зависимости от их целей, задач, функций, полномочий и т.п. Президент Республики обладает также иными полномочиями в отношении органов, ему непосредственно подчиненных и подотчетных.

В сфере судебной ветви государственной власти Президент Республики Казахстан:

Основываясь на рекомендации Высшего Судебного Совета, представляет Сенату Парламента для избрания на должности и освобождения от должности Председателя и судей Верховного Суда Республики, а также по рекомендации Высшего Судебного Совета назначает на должности и освобождает от должностей председателей и судей местных и других судов.

Кроме того, Президент Республики осуществляет помилование граждан, в том числе приговоренных судом судебной системы Республики Казахстан к смертной казни. Тем самым, обвинительный приговор суда о смертной казни может быть не приведен в исполнение, если Президент Республики помилует приговоренного к смертной казни. Следует еще иметь в виду, что не могут быть предметом рассмотрения в суде действия Президента Республики Казахстан¹⁸⁸. Конституция и законы Республики Казахстан предусматривают Президенту Республики осуществлять другие полномочия.

¹⁸⁸См. по этому вопросу Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 марта 1999 года №7/2

Обобщающие схемы по теме № 10 «Конституционная система государственных органов Республики Казахстан»

<p><i>Государственная власть в Республике Казахстан едина</i>, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов</p>		
<p align="center"><i>Президент Республики Казахстан</i> обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом</p>		
<p><i>Представительная власть</i></p>	<p><i>Исполнительная власть</i></p>	<p><i>Судебная власть</i></p>
<p><i>Парламент Республики Казахстан</i> является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть</p>	<p><i>Правительство Республики Казахстан</i> осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью</p>	<p><i>Верховный Суд Республики Казахстан</i> 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</p>
<p><i>Местные представительные органы – маслихаты</i> выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление. Маслихаты не относятся к законодательной ветви власти, поскольку маслихаты не издаются законодательных актов</p>	<p><i>Местные исполнительные органы</i> входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории</p>	<p><i>Местные и другие Суды Республики,</i> учреждаемые законом</p>

Тема 11 Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан

11.1. Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан, его роль и место в системе государственной власти

11.2. Порядок выборов Президента Республики Казахстан и отрешения его от должности

11.3. Полномочия Президента Республики Казахстан

11.4. Акты Президента Республики Казахстан, их формы (виды) и юридическая сила

11.1. Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан, его роль и место в системе государственной власти

Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан закреплён в III Разделе и в других положениях Конституции Республики Казахстан 1995 года, а также в Конституционном законе Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан»¹⁸⁹ и в иных нормативных правовых актах.

В Казахстане пост Президента, как известно, впервые был учреждён 24 апреля 1990 года принятием Закона Казахской Советской Социалистической Республики «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР»¹⁹⁰. В последующем конституционно-правовой статус Президента Казахстана неоднократно менялся. Действующая Конституция Республики Казахстан 1995 года статус Президента в системе государственных органов ставит на первое место, отводя ему III Раздел, предшествующий всем остальным Разделам Конституции о государственных органах: о Парламенте, Правительстве, Конституционном Совете и т.п. Кроме того, Конституция Республики 1995 года не устанавливает, что Президент Республики Казахстан возглавляет или относится к той или иной ветви государственной власти.

Конституция Республики Казахстан устанавливает правовой статус Президента Республики не только как главу государства, но и как его высшее должностное лицо, определяющее основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях (п.1 ст.40). Статус Президента Республики Казахстан как высшего должностного лица обусловлен многими факторами: формой правления государства, особым местом Президента Республики в механизме государства, в требованиях, предъявляемых к кандидату в Президенты Республики, его полномочиями, основанием и механизмом ответственности и др. Например, только в Конституции Республики и Конституционном законе «О Президенте Республики Казахстан» установлено

¹⁸⁹Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 24, ст.172

¹⁹⁰Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1990 г., № 18, ст. 190

единственное основание ответственности Президента Республики как высшего должностного лица при исполнении президентских обязанностей.

Поэтому отраслевые законодательные акты по вопросам, например, государственной службы, борьбы с коррупцией, административной, уголовной ответственности и др., в которых содержится понятие «должностное лицо», и в которых для должностных лиц предусмотрена та или иная юридическая ответственность, не распространяют свое действие на Президента Республики Казахстан.

Кроме того, именно Президент Республики Казахстан как высшее должностное лицо определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Политика государства – многогранная, емкая по объему и содержанию категория. При этом функция государства как особого субъекта политической системы в проведении внутренней и внешней политики проявляется в различных формах: в форме правотворческой, исполнительно-распорядительной, правоохранительной деятельности и др., которые могут охватывать разные сферы жизнедеятельности общества: экономическую, социальную, налоговую, таможенную, военную и т.п. Соответственно, политика государства охватывает практически все стороны жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека. В проведении основных направлений политики государства участвуют все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная, судебная ветви в пределах полномочий, установленных Конституцией и законами Республики.

Президент Республики Казахстан, который по своему правовому статусу находится вне ветвей государственной власти и обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в различных формах: в форме ежегодных посланий народу Казахстана, по мере необходимости председательствования на заседаниях Правительства по особо важным вопросам и т.п. И деятельность каждой ветви государственной власти, любого государственного органа, должностного лица в зависимости от их компетенций должна быть направлена на реализацию основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемые Президентом Республики Казахстан. Например, содержание издаваемых законов и иных нормативных правовых актов, исполнительная деятельность Правительства, вопросы отправления правосудия должны определяться целями ежегодных посланий Президента Республики Казахстан народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики. При этом отправление правосудия осуществляется путем применения законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики, которые изданы и ратифицированы для претворения в жизнь ежегодных посланий Президента Казахстана.

В свою очередь, законы, иные нормативные правовые акты, международные договора Республики, изданные и ратифицированные в целях

реализации ежегодных посланий Президента Республики, должны соответствовать Конституции Республики Казахстан и не противоречить ей.

Разумеется, суды, иные правоприменительные органы не должны подменять принцип законности принципом политической целесообразности, так как, например, судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (п.1 ст.77 Конституции). Однако следует отметить, что законы и иные нормативные правовые акты, ратифицированные международные договора (в совокупности называемые позитивным правом) являются одним из инструментов, с помощью которого государство проводит и претворяет в жизнь внутреннюю и внешнюю политику. При этом одним из механизмов реализации законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики является правоприменительная деятельность судов, других государственных органов. Поэтому суды, иные правоприменительные органы должны осуществлять свою деятельность на основе законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики, содержание которых соответствует Конституции и вписывается во внутреннюю и внешнюю политику государства, определяемые Президентом Республики Казахстан. Таким образом, судебная власть принимает опосредованное участие в реализации внутренней и внешней политики государства, определяемые Президентом Республики Казахстан, через применение законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики, изданные и ратифицированные в целях реализации указанной политики государства.

Кроме того, особый правовой статус Президента Республики Казахстан обусловлен не только его полномочиями, закрепленными в Конституции и законах Республики, но и избранием его прямо и непосредственно народом Казахстана, а не Парламентом, как в парламентских республиках. Это означает, что только Президент Республики олицетворяет весь народ Казахстана, и, соответственно, имеет право выступать от имени народа и государства (п.3 ст.3 Конституции). Парламент Республики Казахстан не может олицетворять весь народ Казахстана, так как Сенат Парламента формируется на основе косвенных, а не прямых выборов, а также путем назначения пятнадцати депутатов Президентом Республики, а в Мажилисе Парламента из ста семи депутатов девять депутатов избираются Ассамблеей народа Казахстана, а не на основе всеобщих выборов. Поэтому Парламент Республики может выступать от имени народа и государства в пределах его конституционных полномочий (п.3 ст.3 Конституции).

Конституция Республики Казахстан устанавливает, что Президент Республики Казахстан не вправе быть депутатом представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности и осуществлять предпринимательскую деятельность (ст.43).

Как было отмечено выше, ранее в соответствии с пунктом 2 статьи 43 Конституции Президент Республики как глава государства на период осуществления своих полномочий приостанавливал свою деятельность в политической партии. Теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан

от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»¹⁹¹ Президент Республики может не только осуществлять деятельность в той или иной политической партии, но и возглавлять ту или иную политическую партию, поскольку вышеназванным Законом была исключена норма пункта 2 статьи 43 Конституции Республики Казахстан 1995 года.

11.2. Порядок выборов Президента Республики Казахстан и отрешения его от должности

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. Порядок организации и проведения выборов Президента Республики Казахстан определяется Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

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 (п.2 ст.41 Конституции). Иначе говоря, не все граждане Республики Казахстан обладают правом избираться и быть избранными Президентом Республики, а только те, которые являются гражданами Республики Казахстан по рождению. Тем самым, граждане Республики Казахстан не по рождению, например, натурализованные граждане Республики ограничены в таком праве, как право избираться и быть избранным Президентом Республики Казахстан. Поэтому конституционное положение пункта 2 статьи 41 входит в противоречие с положениями пункта 1 статьи 10 Конституции, в котором устанавливается равенство гражданства Республики Казахстан независимо от оснований его приобретения. Значит, основание приобретения гражданства Республики Казахстан имеет значение в вопросах требований, предъявляемых к кандидату на должность Президента Республики Казахстан.

Кроме того, конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.

Очередные выборы Президента объявляются Мажилисом Парламента не позднее второго воскресенья сентября, проводятся в первое воскресенье декабря соответствующего года и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики. Выборы Президента Республики – важное государственное событие. Учитывая особый правовой статус Президента Республики Казахстан в механизме государства, народу Казахстана безразлично, кто станет Президентом Республики. Именно от Президента Казахстана зависят основные направления внутренней и внешней политики государства, именно Президент Республики – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, именно Президент Республики обеспечивает согласованное

¹⁹¹См. Казахстанская правда, 2007, 22 мая

функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Кроме того, совпадение по срокам выборов Президента Республики и нового состава Парламента Республики может повлечь дополнительные финансовые расходы. Поэтому Конституция Республики отделяет срок очередных выборов Президента Республики от срока выборов нового состава Парламента Республики.

Конституция Республики Казахстан 1995 года предусматривает институт внеочередных выборов Президента Республики Казахстан. В частности, пункт 3-1) Конституции устанавливает, что внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом. При этом следует отметить, что внеочередные выборы Президента Республики не связаны с досрочным освобождением или отрешением от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти.

Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан.

Это означает, что именно Первый Президент Казахстана, в отличие от последующих Президентов, обладает правом неограниченное количество раз как подряд, так и не подряд по истечении очередного срока своих полномочий, а также по истечении срока полномочий последующих Президентов вновь избираться и быть избранным Президентом Республики Казахстан.

Лица, которые могут избираться в качестве последующих Президентов Республики Казахстан два раза подряд и при этом не обладающие правом избираться Президентом Республики более двух раз подряд, могут вновь избираться и быть избранными Президентом Республики в третий и более раз только после окончания срока полномочий Президента, полномочия которого осуществлялись другим лицом.

Кандидат в Президенты Республики Казахстан, 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 (п.5 ст.41 Конституции).

Вступление в должность вновь избранного главы государства обычно производится в торжественной обстановке, с соблюдением церемоний и называется **инаугурацией**. В Республике Казахстан порядок вступления в должность вновь избранного главы государства – Президента Республики Казахстан установлен в пунктах 1 и 2 статьи 42 Конституции Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан вступает в должность с момента принесения народу следующей присяги: «Торжественно клянусь верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять

возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Казахстан» (п.1 ст.42 Конституции).

Присяга приносится во вторую среду января в торжественной обстановке в присутствии депутатов Парламента, членов Конституционного Совета, судей Верховного Суда, а также всех бывших Президентов Республики. Здесь следует иметь в виду следующее обстоятельство.

В пункте 3 статьи 42 Конституции Республики установлено, что все бывшие Президенты Республики, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-Президента Республики Казахстан. Может оказаться так, что Президент Республики отрешен от должности, и в этом случае он теряет звание экс-Президента Республики Казахстан. Подпадает ли в этом случае Президент Республики, отрешенный от должности и на этом основании не обладающий званием экс-Президента Республики, под понятие «бывший Президент Республики Казахстан»? Безусловно, да. Значит, понятие «бывший Президент Республики Казахстан» шире понятия «экс-Президент Республики Казахстан», поскольку первое понятие включает как экс-Президентов Республики, так и тех Президентов Республики, которые отрешены от должности¹⁹².

Означает ли это, что на присяге избранного Президента Республики Казахстан могут присутствовать и те бывшие Президенты Республики, которые отрешены от должности и на этом основании не имеющие звания экс-Президента Республики Казахстан? Этот вопрос является предметом толкования Конституционного Совета Республики Казахстан.

Конституция Республики Казахстан предусматривает четыре основания прекращения полномочий Президента Республики:

- 1) вступление в должность вновь избранного Президента Республики;
- 2) досрочное освобождение от должности;
- 3) отрешение от должности;
- 4) кончина (п.3 ст.42).

Следует отметить, что предусматривая довольно обширные полномочия Президента Республики Казахстан, Конституция Республики не устанавливает какой-либо ответственности Президента Республики при исполнении своих обязанностей за те или иные действия, кроме государственной измены, за совершение которого предусматривается ответственность в форме отрешения его от должности Парламентом (п.2 ст.47).

В соответствии с данной нормой Конституции Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены и может быть за это отрешен от должности Парламентом. Решение о выдвижении обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на

¹⁹²По вопросу о соотношении понятий «бывший Президент» и «экс-Президент» см. подробнее: Еркинбаев А.Б. К вопросу о соотношении некоторых конституционно-правовых терминов и понятий. // Казахстанский журнал международного права, Алматы, «Данекер», 2001, № 4 (7). С. 95-98

рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат при наличии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента Республики отклоненным. Отклонение обвинения Президента Республики в совершении государственной измены на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

Вопрос об отрешении Президента Республики от должности не может быть возбуждён в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента Республики или Мажилиса Парламента (п.3 ст. 47 Конституции). Данное конституционное положение означает, что даже если Президент Республики на самом деле совершил государственную измену, депутаты Мажилиса Парламента не обладают правом инициировать вопрос отрешения Президента от должности за совершение государственной измены в период рассмотрения Президентом вопроса досрочного прекращения полномочий Парламента Республики или Мажилиса Парламента.

Пункт 1 статьи 48 Конституции исчерпывающе устанавливает круг лиц, которым переходят полномочия Президента Республики на оставшийся срок в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти. В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти может оказаться так, что полномочия Президента Республики на оставшийся срок будет исполнять неизбранное, а назначенное лицо, например, Премьер-Министр Республики. Тем самым, Конституция Республики Казахстан 1995 года после внесенных изменений и дополнений 7 октября 1998 года уже не предусматривала института внеочередных выборов Президента Республики при прекращении полномочий Президента Республики. Как было отмечено выше, Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года «О внесении дополнений в Конституцию Республики Казахстан» институт внеочередных выборов Президента Республики Казахстан был вновь введен путем дополнения статьи 41 Конституции пунктом 3-1), однако, на наш взгляд, данный институт внеочередных выборов Президента Республики не касается вопросов досрочного освобождения от должности Президента, отрешения его от должности и его кончины.

11.3. Полномочия Президента Республики Казахстан

Президент Республики Казахстан обладает довольно обширными полномочиями, которые закреплены в статье 44 и в других положениях Конституции Республики, а также в иных законах. Следует отметить, что тот объем полномочий Президента Республики, который закреплен в нормах Конституции, в отличие от объема полномочий Парламента и его Палат не

является исчерпывающим, и его полномочия могут расширяться либо дополняться иными законами Республики. Об этом свидетельствует подпункт 21 статьи 44 Конституции Республики, который устанавливает, что Президент Республики Казахстан осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики. В данном случае под «законами» понимаются как конституционные, так и обычные законы. Одним из конституционных законов, определяющих полномочия Президента Республики, является Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» (с последующими изменениями и дополнениями).

Как было отмечено выше, полномочия Президента Республики Казахстан касаются всех ветвей государственной власти, т.к. он обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (п.3 ст.40 Конституции). Поэтому конституционная формулировка «Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом» предполагает равноудаленность правового статуса Президента Республики от всех ветвей государственной власти.

В этом качестве Президент Республики выступает как арбитр между ветвями государственной власти. Поэтому, исходя из того, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов, Президент Республики для обеспечения системы сдержек и противовесов может, например, в соответствии с Конституцией и законами распустить Парламент или Мажилис Парламента, либо отправить в отставку Правительство. Роспуск Парламента или Мажилиса Парламента либо принятие Президентом Республики отставки Правительства в случае выражения ему Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия являются одним из механизмов использования (осуществления) системы сдержек и противовесов. Кроме того, полномочия Президента Республики охватывают внутреннюю и внешнюю политику государства.

Полномочия Президента Республики Казахстан можно подразделить на полномочия, установленные Конституцией, конституционными законами и законами. В последнем случае под «законами» следует понимать кодексы, консолидированные законы и собственно законы. Тем самым, полномочия Президента Республики помимо Конституции закрепляются разноуровневыми по юридической силе законами.

Статья 44 Конституции Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года устанавливает, что 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;

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.

Как видно, кроме статьи 44 Конституции полномочия Президента Республики установлены в других положениях Конституции и в иных законах, и перечень полномочий Президента, установленный в Конституции, не является исчерпывающим. Поэтому не только конституционные законы, но и обычные законы, определяющие полномочия Президента Республики, закрепляют и такие полномочия Президента Республики, которые не указаны в Конституции Республики.

При этом следует отметить, что конституционные полномочия Президента Республики выступают в качестве основополагающих, базовых полномочий. Все иные законы конкретизируют конституционные полномочия Президента Республики, а также дополняют (расширяют) полномочия Президента Республики, не закрепленные в Конституции. Например, конституционные полномочия Президента Республики в отношении законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти

кроме Конституции конкретизированы не только в Конституционном законе «О Президенте Республики Казахстан», но и в Конституционных законах «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и в других законах.

Что же касается международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, то они в той или иной степени могут затрагивать полномочия Президента Республики. При этом отметим, что международные договоры, ратифицированные Республикой, хотя и имеют в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции приоритет перед ее законами, но не имеют приоритета перед Конституцией и законами, вносящими изменения и дополнения в Конституцию. Тем самым, международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, не могут уменьшать (сужать) тот объем полномочий Президента Республики, который закреплен в Конституции Республики Казахстан.

Имеют ли приоритет международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, перед конституционными законами Казахстана, то данный вопрос, как было отмечено выше, является дискуссионным.

Если говорить о полномочиях Президента Республики в отношении государственных органов, которые возглавляют ту или иную ветвь государственной власти, то Конституция только в отношении Правительства как возглавляющего систему исполнительных органов устанавливает, что Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией (п.1 ст.65). Парламент как высший представительный орган Республики, осуществляющий законодательную власть, не образуется Президентом Республики, так же, как им не образуется Верховный Суд Республики, хотя Председатель и судьи Верховного Суда избираются Сенатом Парламента по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета.

При этом следует отметить, что как конституционные полномочия Президента Республики, так и его законодательные полномочия в отношении Правительства не дают нам оснований по причислению Президента к исполнительной ветви государственной власти. Поэтому следует согласиться с мнением Ж. Баишева, который пишет: «Попытки же обосновать приближенность Президента к исполнительной ветви власти количеством его полномочий по отношению к ней, на наш взгляд, бесперспективны, так как полномочия Президента в отношении Парламента не менее многочисленны, а главное – это содержательная сторона полномочий, а не их количество»¹⁹³. К тому же Правительство теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики, а не перед Президентом Республики, как было ранее. Тем самым, Президент Республики, как неоднократно указывалось

¹⁹³Баишев Ж. Указ. раб. С. 105

выше, по своему конституционно-правовому статусу равноудален от всех ветвей государственной власти.

11.4. Акты Президента Республики Казахстан, их формы (виды) и юридическая сила

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

Ранее Конституция Республики Казахстан предусматривала издание Президентом Республики законов, а также указов, имеющих силу законов Республики. Теперь в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» указанные полномочия Президента Республики не предусмотрены.

Пункт 2 статьи 21 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года устанавливает, что указами Президента Республики:

1) осуществляются конституционные полномочия Президента, требующие издания акта Президента Республики;

2) решаются вопросы обеспечения согласованного функционирования всех ветвей государственной власти, установленной Конституцией и законами ответственности органов власти перед народом Казахстана;

3) осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов;

4) принимаются решения по стратегическим вопросам экономического и социально-политического развития Республики Казахстан.

При этом пункт 3 статьи 21 данного Конституционного закона закрепляет, что силу нормативных правовых актов, издаваемых Президентом Республики, могут иметь только указы.

Распоряжения Президента Республики издаются на основе и во исполнение Конституции, законов и указов Президента.

Распоряжениями Президента Республики:

1) осуществляется решение вопросов административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера;

2) в соответствии с компетенцией Президента Республики назначаются и освобождаются от должности должностные лица, не обладающие конституционным статусом (ст.22 Конституционного закона «О Президенте Республики Казахстан»).

При этом среди всех подзаконных нормативных правовых актов в Республике Казахстан наибольшей юридической силой обладают нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан, включающие правовые нормы, хотя Президент Казахстана по своему конституционно-правовому статусу формально не может быть отнесен ни к одной из ветвей государственной власти.

Кроме того, Конституция Республики Казахстан 1995 года, как и конституции ряда зарубежных государств, предусматривает институт **контрасигнатуры (контрассигнации)**. **Контрасигнатура (контрассигнация)** – скрепление акта главы государства подписью премьер-министра или ответственного министра, на которого лежит юридическая ответственность за законность данного акта. Контрасигнатура предусматривает, по крайней мере, два условия: 1) без подписи премьер-министра или ответственного министра акт главы государства недействителен и 2) юридическую и политическую ответственность за законность акта главы государства несёт скрепивший его премьер-министр или ответственный министр. Контрасигнатура применяется в ряде зарубежных стран и объясняется тем, что глава государства юридически не ответственен за свои действия (за исключением случаев государственной измены и иных тяжких преступлений, если речь идёт о президенте).

Институт контрассигнации предусмотрен в пункте 3 статьи 45 Конституции Республики, которая устанавливает, что 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.

Обобщающие схемы по теме № 11 «Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан»

<i>Конституционно-правовой статус</i> Президента Республики Казахстан
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
Президент Республики – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина
Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом

Конституционные полномочия Президента Республики Казахстан
Президент Республики Казахстан:
обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики
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
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 Республики; 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
с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей
образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей
назначает и отзывает глав дипломатических представительств Республики
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
принимает решение о проведении республиканского референдума
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

ведет переговоры и подписывает международные договоры Республики; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств
является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил
награждает государственными наградами Республики, присваивает почетные, высшие воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги, квалификационные классы
решает вопросы гражданства Республики, предоставления политического убежища
осуществляет помилование граждан
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 ее местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных сил Республики, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики
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
формирует подчиненные ему Службу государственной охраны
назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Республики Казахстан, определяет его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента Республики
образует Совет Безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший Судебный Совет
осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики

Формы актов Президента Республики Казахстан	
Указы	Распоряжения
имеющие обязательную силу на всей территории Республики	

Вопросы для самоконтроля:

1. Каков правовой статус Президента Республики Казахстан согласно Конституции Республики Казахстан?
2. Назовите основные полномочия Президента Республики Казахстан по Конституции Республики Казахстан.
3. Назовите правовые акты Президента Республики Казахстан.
4. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении Парламента.
5. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении Правительства.
6. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении Конституционного Совета.
7. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении судов и судей.
8. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении органов прокуратуры.
9. Назовите полномочия Президента Республики Казахстан в отношении других государственных органов, входящих и не входящих в состав Правительства.
10. В каких случаях Президент Республики Казахстан может распустить Парламент или Мажилис Парламента?

Тема 12 Конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан

12.1. Место и роль Парламента Республики Казахстан в системе высших органов государственной власти

12.2. Структура, порядок формирования и компетенция Палат Парламента Республики Казахстан

12.3. Законодательный процесс в Парламенте Республики Казахстан. Акты Парламента, их формы и юридическая сила

12.4. Роспуск Парламента Республики Казахстан

12.1. Место и роль Парламента Республики Казахстан в системе высших органов государственной власти

Слово «парламент» происходит от английского parliament либо от французского parlement от parler и означает говорить. В настоящее время парламент – это родовое название высшего представительного и законодательного органа в демократических государствах. Это означает, что парламент во многих государствах мира занимает одно из ведущих мест в механизме государственной власти. Конечно, основная и главенствующая функция парламента – законодательная, т.е. принятие законов и иных правовых актов.

В то же время существуют разные подходы к определению места и роли парламента как представительного органа страны в механизме государства. Общеизвестно, что парламент олицетворяет законодательную власть. Гессен, например, отмечал, что по самому существу своему законодательная власть не может быть ограничена законом¹⁹⁴.

Парламент в свете теории разделения властей – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти. Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения с отчетливыми законодательными полномочиями возникли еще во времена античности – это Народное собрание (экклезия) времен Перикла, преобразовавшееся из органа родовой демократии в орган государственной власти; древнеримский Сенат, возникший на основе древних куриантных комиций и ставший высшим учреждением республики. Считается, однако, что родиной современного парламента является Англия – в XIII веке королевская власть была ограничена в соответствии с Великой хартией Вольности (1215 г.) собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств). Впоследствии подобные представительные учреждения возникли во Франции, Испании, Польше и других странах, которые затем преобразовались в парламентские учреждения современного типа¹⁹⁵.

¹⁹⁴Гессен В. Правовое государство и народное голосование. СПб., 1906. С. 10: цит. по работе В.Н. Хропанюка Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора В.Г. Стрекозова. – М., 1995. – с. 384. С. 79

¹⁹⁵Бутылин В.Н. Парламент. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый

История парламентаризма суверенного и независимого Казахстана полна драматизма. Как известно, за период суверенитета и независимости Казахстана были приняты две Конституции – в 1993 году и ныне действующая в 1995 году. В обеих Конституциях правовое положение высшего представительного органа существенно различалось. В недалеком прошлом парламент в Казахстане был представлен в лице Верховного Совета – однопалатного представительного органа (*монокамерализм*)¹⁹⁶. 13 декабря 1993 года полномочия Верховного Совета Республики Казахстан XII созыва досрочно прекратились путем самороспуска, а 6 марта 1995 года полномочия Верховного Совета XIII созыва также были досрочно прекращены, но путем его роспуска. Здесь необходимо указать на немаловажный момент: Верховный Совет в то время являлся единственным законодательным и высшим представительным органом Казахстана.

Ныне действующая Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года правовое положение Парламента определяет как высшего представительного органа Республики, осуществляющего законодательную власть (пункт 1 статьи 49).

Пункт 4 статьи 49 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом. В настоящее время таким Конституционным законом является Конституционный Закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»¹⁹⁷ (с последующими изменениями и дополнениями). Поэтому правовое положение Парламента Республики Казахстан кроме Конституции регулируется указанным Конституционным законом.

Следует отметить, что по вопросам правового положения Парламента Конституция 1995 года в соответствии с «важностью» того или иного органа в системе государственной власти Парламенту отводит IV Раздел, то есть после III Раздела о Президенте.

Как известно, законодательные органы государств имеют либо однопалатную, либо двухпалатную структуру, хотя в странах англосаксонской правовой системы парламент – это триединое учреждение. В то же время в парламенте Югославии в 70-х годах было пять палат¹⁹⁸. Двухпалатная структура парламента обычно встречается в государствах с федеративной формой государственного устройства, однако имеется значительное количество унитарных государств, где парламенты состоят из двух палат. Например, в ряде унитарных государств – Франции, Белоруссии, а также в децентрализованных унитарных государствах - Испании, Италии и в др. действует двухпалатная структура парламента. Тем не менее, такое унитарное государство, как Украина, имеет однопалатный парламент – Верховную Раду. Республика Казахстан, являясь унитарным государством, имеет двухпалатную структуру

Юрист, 1998. – 544 с. С. 393

¹⁹⁶Монокамерализм – однопалатная система (структура) парламентов (прим. авторов)

¹⁹⁷Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 2, ст. 124

¹⁹⁸Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 255-256

Парламента, т.е. действует принцип *бикамерализма*. И это не случайно. Дело в том, что двухпалатная структура законодательного органа способствует принятию более качественных законов, снижает вероятность кризисов в отношениях между государственными органами, делает Парламент более устойчивым и стабильным, снижает негативное влияние местнических и ведомственных тенденций в законотворческой деятельности, что характерно для однопалатного Парламента¹⁹⁹.

Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 50 Конституции Парламент действует на постоянной основе. Что это означает? Это означает, что Конституция 1995 года закрепила принцип *континуитета*, то есть это правило парламентской процедуры, согласно которому, если законопроект не утвержден до конца той сессии парламента, на которой он был внесен, его рассмотрение должно быть возобновлено с соответствующей стадии на следующей сессии, т.е. окончание сессии лишь приостанавливает, а не прерывает законодательный процесс. Принцип континуитета распространён в основном в странах континентальной правовой системы.

В то же время известно, что действующая Конституция Республики допускает в деятельности Парламента принцип *дисконтинуитета*. **Дисконтинуитет** - это в конституционном праве правило парламентской процедуры, в соответствии с которым все законопроекты, внесённые в парламент во время данной сессии, должны быть утверждены до её окончания. Перенесение обсуждения и голосования законопроекта на следующую сессию дисконтинуитет не предусматривает. Дисконтинуитет встречается в основном в странах англосаксонской правовой семьи. В Конституции Республики Казахстан принцип дисконтинуитета допускается и указан в пункте 2 статьи 61, который связан с воздействием Президента Республики на законотворческий процесс Парламента: «Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев».

Конституция нашей страны, давая подобную характеристику статусу Парламента, закрепляет, во-первых, его представительную природу, представляющую интересы народа Казахстана, и, во-вторых, определяет его функциональное предназначение в системе государственной власти – осуществлять законотворчество. При этом дается характеристика Парламента как постоянно действующего органа, благодаря чему законодательная функция осуществляется непрерывно, что отвечает модели современной государственности и обеспечивает нормальную жизнедеятельность общества и государства²⁰⁰.

Конституция Республики Казахстан 1995 года четко очерчивает круг полномочий Парламента Республики, в том числе круг его законодательных полномочий. Например, в отношении всех без исключения полномочий

¹⁹⁹Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 368 с. С. 152

²⁰⁰ Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 368 с. С. 152

Парламента и его Палат как на совместном их заседании, так и полномочий каждой из Палат в отдельности Конституция содержит формулировки «осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент (Палату Парламента) Конституцией» (ст. ст. 53, 55, 56 и др.). В данном случае нормы Конституции Республики не содержат отсылок к иным законам Республики по вопросам полномочий Парламента и его Палат. Лишь пункт 4 статьи 49 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом.

Это означает, что иные законы Республики не могут устанавливать дополнительные полномочия Парламента и его Палат, чем те полномочия, которые указаны непосредственно в тексте Конституции Республики. Тем самым, Конституция Казахстана закрепляет исчерпывающий объем полномочий Парламента и его Палат, который не может быть расширен путем издания отдельных законов о Парламенте и статусе его депутатов, поскольку для этого вначале необходимы поправки в Конституцию в порядке подпункта 1 статьи 53 и пункта 3 статьи 62 в их совокупности, а также в порядке пункта 1 статьи 91 Конституции, направленные на расширение полномочий Парламента и его Палат. Об этом прямо указывается в Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 1997 г., № 17/2 «Об официальном толковании статей 53-57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его Палат»²⁰¹.

В сфере законодательных полномочий Парламент может издавать законы только по тем вопросам, которые прямо указаны в перечне пункта 3 статьи 61 Конституции Республики. Это означает, что правовое поле, которое должно регулироваться и охраняться именно законами, имеет четко очерченную границу (сферу).

При этом статья 9 Конституции Казахстана устанавливает, что Республика Казахстан имеет государственные символы – Флаг, Герб и Гимн. Их описание и порядок официального использования устанавливаются конституционным законом. В данном случае Конституция содержит бланкетную норму, означающая, что законодательный орган государства должен принять (издать) законодательный акт не в форме закона, и даже не в форме кодекса, а в форме конституционного закона по вопросам описания и порядка официального использования государственных символов. Однако в перечне пункта 3 статьи 61 Конституции трудно найти вопросы (общественные отношения), регулируемые издаваемыми Парламентом законами, связанные с описанием и порядком официального использования государственных символов Республики Казахстан. Кроме того, например, не указаны вопросы науки, хотя Парламентом в 2001 и в 2011 годах принимались Законы «О науке».

В то же время в перечне пункта 3 статьи 61 Конституции, хотя и указаны гражданские права и свободы как общественные отношения, регулируемые

²⁰¹См. Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Выпуск – 2. Алматы, 1999. С. 111-113

парламентскими законами, почему-то не указаны политические права и свободы.

С другой стороны, Конституция 1995 года путем формулировки «все иные отношения регулируются подзаконными актами» (пункт 3 статьи 61) предоставляет другим правомочным субъектам нормотворчества кроме тех отношений, которые регулируются законами, регулировать неограниченную сферу общественных отношений подзаконными актами. Что из себя представляют подзаконные акты? Это правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не противоречат ему. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, они базируются на юридической силе законов и не могут противостоять им²⁰².

В то же время следует отметить, что общественные отношения более разнообразны, и их сфера не ограничивается теми вопросами, регулируемые законами, которые указаны в перечне пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан. Очевидно, под формулировкой «все иные отношения», содержащейся в пункте 3 статьи 61 Конституции, следует понимать те сферы общественных отношений, которые не включают в себя вопросы, регулируемые законами в соответствии с пунктом 3 статьи 61 Конституции. Формулировка «все иные отношения регулируются подзаконными актами», на наш взгляд, означает, что подзаконные акты для регулирования указанных отношений могут издаваться не только исключительно и только исполнительными органами государства, но и Президентом Республики Казахстан, который находится вне ветвей государственной власти. Поэтому, например, подпункт 3 пункта 2 статьи 21 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» устанавливает, что указами Президента Республики осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов. В любом случае понятие «все иные отношения», хотя и нуждается в официальном толковании Конституционного Совета, на наш взгляд, имеет неограниченный характер и может распространяться на все сферы отношений, кроме тех отношений, которые должны регулироваться законами, издаваемыми Парламентом²⁰³.

В этой связи в вопросах объема законодательной компетенции Парламента Республики Казахстан отметим следующее. В конституционном праве известно, что по характеру закрепленной в конституциях законодательной компетенции парламенты принято делить на три группы: с абсолютно неограниченной, абсолютно ограниченной и относительно ограниченной законодательной компетенцией. Можно сказать, что Парламент Республики Казахстан по Конституции Республики Казахстан 1995 года

²⁰²См. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений /Под ред. Профессора В.Г. Стреозова. – М., 1995. – с. 384. С. 244

²⁰³В теории конституционного права область общественных отношений, не подпадающая в сферу законодательного регулирования и в этой связи регулируемая подзаконными актами (декретами, указами, ордонасами, постановлениями и т.п.), иногда называется сферой регулирования регламентарной власти (прим. авторов)

обладает абсолютно ограниченной законодательной компетенцией, как, например, французский Парламент, который обладает правом издавать законы только по тем вопросам, которые предусмотрены в статье 34 Конституции Французской Республики 1958 года²⁰⁴.

В то же время по поводу того, что огромное количество подзаконных актов может иметь отрицательные последствия, В.Д. Горобец справедливо полагает, что «данная тенденция опасна чрезмерной зарегулированностью, установлением «полицейского» порядка в государстве. Однако то, что опосредовано законом, не всегда может регулироваться другими актами»²⁰⁵.

Означает ли вышесказанное, что если Конституция Республики Казахстан 1995 года закрепляет исчерпывающий объем полномочий Парламента и его Палат, который не может быть расширен иными законами Республики, то отпадает необходимость в регулировании правового положения Парламента и его Палат иными, кроме Конституции, законами Республики? На наш взгляд, нет, т.к. пункт 4 статьи 49 Конституции Республики устанавливает, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом. Другой вопрос, что иные законы Республики, регулирующие правовое положение Парламента и его Палат, не должны расширять тот объем полномочий (компетенции) Парламента и его Палат, который закреплен в Конституции Республики 1995 года.

В то же время возникает следующий вопрос: если пункт 4 статьи 49 Конституции Республики допускает, чтобы организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определялись конституционным законом, то означает ли содержащаяся в подпункте 8 статьи 53 Конституции формулировка «Парламент на совместном заседании Палат осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией», как не допущение осуществления Парламентом полномочий, содержащихся в конституционном законе? На наш взгляд, также нет, т.к. если Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не расширяет тот объем полномочий Парламента и его Палат, который закреплен в Конституции Республики, то правовое положение Парламента кроме Конституции может регулироваться конституционным законом.

Таким образом, если Конституция Республики Казахстан допускает, чтобы организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определялись конституционным законом (п.4 ст.49), то данный конституционный закон, должен, на наш взгляд, соответствовать следующим параметрам:

1. Не расширять (не дополнять) тот объем полномочий Парламента и его Палат, установленный непосредственно в тексте Конституции Республики Казахстан;

²⁰⁴См. Конституции зарубежных стран. Сборник. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000 – 366 с. С. 40

²⁰⁵Горобец В.Д. Государство, право, личность. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 360 с. С. 321

2. Не противоречить и полностью соответствовать Конституции Республики Казахстан.

12.2. Структура, порядок формирования и компетенция Палат Парламента Республики Казахстан

Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва (п.2 ст.49 Конституции).

Полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией (в случаях, предусмотренных в ст. 63 Конституции).

Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе (принцип бикамерализма и принцип континуитета).

Конституция Республики Казахстан в пункте 2 статьи 50 устанавливает, что Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Данная конституционная норма по вопросу представительства депутатов Сената содержит бланкетную норму. Порядок, при котором депутаты представляют ту или иную область, город республиканского значения и столицу Республики Казахстан осуществляется на основе отдельного конституционного закона. В настоящее время таким конституционным законом является Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

Пункт 3 статья 50 Конституции также содержит бланкетную норму по вопросам выборов депутатов Мажилиса, который состоит из ста семи депутатов. Выборы депутатов Мажилиса, также как и депутатов Сената Парламента, регулируются Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан».

Избрание депутатов Сената осуществляются на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Это означает, что депутаты Сената Парламента прямо и непосредственно гражданами не избираются, а в их выборах участвуют выборщики - граждане Республики, являющиеся депутатами маслихатов. Тем самым, граждане принимают косвенное участие в выборах депутатов Сената через депутатов маслихатов, которые в свою очередь, избираются прямо и непосредственно гражданами.

Из ста семи депутатов Мажилиса девяносто восемь депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе по партийным спискам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана на сессии Ассамблеи народа Казахстана. Тем самым, исключен институт выборов в Мажилис по одномандатным избирательным округам, и значительно расширено представительство депутатов, избираемых на основе партийных списков по системе пропорционального представительства, где единым

общенациональным избирательным округом является вся территория Республики Казахстан. Ранее, как известно, из семидесяти семи депутатов Мажилиса только десять депутатов избирались на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа.

Конституционная компетенция Парламента на совместном заседании Палат, компетенция в раздельном заседании Палат путём последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате, исключительные ведения Сената, исключительные ведения Мажилиса, компетенция каждой из Палат без участия другой Палаты установлены соответственно в ст. ст. 53, 54, 55, 56, 57 Конституции Республики Казахстан.

Статья 53 Конституции устанавливает следующие полномочия Парламента на совместном заседании Палат:

- по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию;

- 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;

- решает вопросы войны и мира;

- принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

- заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике;

- образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией.

В соответствии с пунктом 1 статьи 54 Конституции Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает конституционные законы и законы, в том числе:

- утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения;

- устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы;

- устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Республики Казахстан;

- учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определяет государственные символы Республики;

- решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

- решает вопросы амнистии;

-ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики.

Пункт 2 этой же статьи устанавливает следующее: Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

-обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета;

-проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства на принятые Парламентом конституционные законы рассматриваются в предусмотренном настоящим подпунктом порядке. При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат;

-проявляет инициативу о назначении республиканского референдума.

К исключительному ведению Сената относится:

-избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстана Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда Республики, принятие их присяги;

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

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

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

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

-осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента (ст. 55 Конституции).

Статья 56 Конституции закрепляет исключительные полномочия Мажилиса. Пункт 1 данной статьи устанавливает:

-принятие к рассмотрению внесенных в Парламент проектов конституционных законов и законов и рассмотрение этих проектов;

-большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики;

-объявление очередных выборов Президента Республики;

-осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Мажилис Парламента.

Пункт 2 данной статьи определяет, что Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству.

Статья 57 Конституции устанавливает, что каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:

- 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;

- делегировать половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном пунктом 1 статьи 47 Конституции;

- избирает половину членов совместных комиссий Палат;

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

- проводит по вопросам своей компетенции парламентские слушания;

- вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палат 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.

- формирует координационные и рабочие органы Палат;

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

Как отмечалось выше, объем полномочий как совместного заседания Палат Парламента, т.е. Парламента в целом, так и каждой из Палат Парламента определен только теми рамками (пределами), которые закреплены в нормах Конституции Республики. Об этом указывают формулировки «осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией» (п/п.8) ст.53); «осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента» (п/п.6) ст.55); «осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Мажилис Парламента» (п/п.4) п.1 ст.56).

В то же время Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» в статье 3 устанавливает, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются Конституцией Республики, настоящим Конституционным законом (Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (прим. авторов)) и другими законодательными актами Республики. Тем самым, данным Конституционным законом допускается регулирование правового положения, и, соответственно, компетенции Парламента не только Конституцией Республики, но и Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и

другими законодательными актами. Однако, как мы рассмотрели выше, если именно Конституция Республики Казахстан устанавливает закрытый перечень полномочий Парламента Республики Казахстан и его Палат, то, соответственно, никакие иные законодательные акты не могут расширять или дополнять тот объем полномочий Парламента и его Палат, который закреплен в Конституции Республики.

Конституционный закон «О Парламенте и статусе его депутатов» устанавливает, что координационными органами Парламента являются Бюро Сената и Бюро Мажилиса, образуемые при председателях Палат (п.1 ст.10).

Бюро Палат включают в себя заместителей председателей Палат, председателей постоянных комитетов Палат. В состав Бюро Мажилиса также входят руководители фракций политических партий, представленных в Мажилисе.

Бюро Палат:

- 1) осуществляют координацию работы комитетов и комиссий Палат;
- 2) подготавливают для Палат предложения по очередности рассмотрения проектов законов и иных решений Парламента и его Палат;
- 3) оказывают содействие в организации совместной работы комитетов по вопросам, относящимся к компетенции нескольких комитетов;
- 4) решают иные вопросы организации работы Палат, не отнесенные настоящим Конституционным законом к компетенции других органов и должностных лиц Парламента.

Заседания Бюро Палат созываются председателями Палат по мере необходимости и правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа их членов (п.4 ст.10 Конституционный закон «О Парламенте и статусе его депутатов»).

Палаты образуют постоянные комитеты, число которых не превышает семи в каждой Палате (п.1 ст.60 Конституции). Постоянные комитеты Сената и Мажилиса, а также совместные комиссии Палат являются рабочими органами Парламента (ст.11 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов»).

Постоянные комитеты Палат образуются для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Палат. При образовании постоянных комитетов Палаты определяют их перечень и количественный состав, а затем избирают членов постоянных комитетов.

Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии, численный состав которых определяется по согласованию между Палатами. Избрание членов комиссий осуществляется самостоятельно каждой из Палат.

В целях осуществления полномочий Парламента и его Палат, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47, подпунктами 5 и 6 статьи 57 Конституции, Палатами Парламента образуются специально временные комиссии.

Заседания постоянных комитетов и комиссий правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа их членов. Постоянные комитеты и комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления (ст.11 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов»).

В отношении правового положения комитетов и комиссий Парламента пункт 4 статьи 60 Конституции Республики устанавливает, что порядок образования, полномочия и организация деятельности комитетов и комиссий определяются законом. В настоящее время таким Законом является Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 года «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан»²⁰⁶ (с последующими изменениями и дополнениями). Данный Закон, как и Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не должен расширять объем полномочий комитетов и комиссий Парламента, установленный Конституцией Республики, и не противоречить ей.

12.3. Законодательный процесс в Парламенте Республики Казахстан. Акты Парламента, их формы и юридическая сила

Законодательный процесс в Парламенте отражает процесс создания соответствующих правовых норм, который начинается с законодательной инициативы и заканчивается «готовыми» к действию, к реализации в общественных отношениях, в поведении людей правовых норм, закрепленных в актах Парламента. **Законодательная инициатива** – право официального внесения законопроекта в законодательный орган в соответствии с установленной конституцией процедурой. Внесение законопроекта в порядке законодательной инициативы, как правило, является первой стадией законодательного процесса.

Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» в пункте 1 статьи 15 законодательную инициативу определяет следующим образом: «Законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе (п.1 ст. 61).

Сам процесс внесения проекта закона, его рассмотрения, одобрения, подписания установлен в статье 61 Конституции Республики. В соответствии с пунктом 1 данной статьи субъектами права законодательной инициативы являются Президент Республики, депутаты Парламента и Правительство. Можно условно выделить следующие стадии законодательного процесса, осуществляемые в Парламенте Республики Казахстан:

- 1) внесение законопроекта в порядке законодательной инициативы в Мажилис;
- 2) рассмотрение законопроекта в Мажилисе;

²⁰⁶Ведомости Парламента РК, 1997 г., № 9, ст. 94

- 3) рассмотрение законопроекта в Сенате и его одобрение в закон;
- 4) подписание и обнародование закона.

В литературе в отдельную стадию законодательного процесса выделяют промульгацию, которую определяют как официальное провозглашение, обнародование закона, принятого Парламентом, официальное опубликование²⁰⁷.

Указанные стадии законодательного процесса в Парламенте Республики возможны в следующих случаях:

Если внесенный законопроект в Мажилис одобрен большинством голосов от общего числа его депутатов, он передается в Сенат, где должен рассматриваться не более шестидесяти дней; в случае, если Сенат большинством голосов от общего числа депутатов одобрит законопроект, проект становится законом; этот закон в течение десяти дней должен быть представлен Президенту Республики на подпись, где он в течение одного месяца, если не внес возражения на закон или на отдельные его статьи, подписывает и обнародует его.

Иначе говоря, перечисленные стадии законодательного процесса возможны в случае, если по обсуждаемому законопроекту не поступили возражения соответствующими числами голосов депутатов той или иной Палаты Парламента, а также, если Президент Республики не внес возражения на закон или на отдельные его статьи.

Правом законодательной инициативы обладают Президент Республики, депутаты Парламента и Правительство, которые вносят проект закона в Мажилис.

Пункт 2 статьи 61 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев. Тем самым на основе данной конституционной нормы Президент Республики может активно влиять на законотворческий процесс в Парламенте и как субъект права законодательной инициативы, и как субъект права определения приоритетности рассмотрения проектов законов. Причем в последнем случае Президент Республики выступает в качестве единственного субъекта.

В то же время Конституция Республики Казахстан законодательную инициативу «обставляет» определёнными условиями. Правда, это касается не всех субъектов права законодательной инициативы. В частности, пункт 6 статьи 61 Конституции закрепляет, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Это касается всех без исключения проектов законов, в том числе и проектов конституционных законов, вне зависимости от того, какие сферы общественных отношений будут регулировать «будущие»

²⁰⁷ Самалдыкова З.М., Канагатова К.М. Парламент Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 459

законы. Исключение составляют проекты законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, где не требуется положительного заключения Правительства (п.6 ст.61 Конституции). Это означает, что даже если проекты законов, которые вносятся в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, то по ним не требуется положительного заключения Правительства Республики.

Судьба тех же тех проектов законов, которые иницируются в порядке законодательной инициативы депутатов Парламента, по вопросу о том, будут они «превращены» в закон или нет, зависит только от позиции Правительства Республики. Правительство Республики может посчитать, что проекты законодательных актов, инициированные депутатами Парламента, независимо от того, по какому вопросу должны быть приняты законодательные акты, предусматривают, например, увеличение государственных расходов на выплату пенсий, пособий, стипендий и т.п. В этой связи Правительство Республики может дать отрицательное заключение на данные проекты законодательных актов по мотивам, например, того, что в бюджете нет средств на выплату пенсий, пособий, других социальных расходов.

Тем самым, Правительство своими отрицательными заключениями может сковывать право законодательной инициативы депутатов Парламента по любому проекту закона в случае, если данный проект закона предусматривает сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов. Данная правовая ситуация может оказать отрицательное воздействие на законотворческую практику ещё и тем, что из-за отрицательных заключений Правительства депутаты Парламента не смогут инициировать проекты законов, которые предусматривают внесение поправок в действующие законы с целью приведения действующих законов в соответствии с Конституцией. Как правило, мотив Правительства во всех случаях один: нет финансово-материальных средств для реализации потенциальных будущих законов, даже если эти законы будут соответствовать Конституции Республики и будут направлены на приведение действующих законов, противоречащих Конституции, на их соответствие Конституции.

Что же касается тех проектов законов, которые вносятся в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Правительства Республики, то логично предположить, что Правительство на свои же инициированные проекты законов давать положительное заключение не будет, т.к. Правительство «само знает», что если данные проекты законов предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, то в бюджете имеются необходимые финансово-материальные средства для реализации законов, инициированных Правительством.

Кроме того, как было указано выше, не требуется наличия положительного заключения Правительства для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной

инициативы Президента Республики, которые предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов (п.6 ст.61 Конституции).

Подпункт 5 статьи 55 Конституции предусматривает выполнение Сенатом функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий. Можно сказать, что весь законодательный процесс в полном объеме, начиная с законодательной инициативы и его реализации и заканчивая представлением на подпись Президенту принятых Сенатом законов, будет осуществляться в Сенате.

Здесь возникает следующий вопрос. Пункт 1 статьи 61 Конституции устанавливает императивную норму о том, что законодательная инициатива реализуется исключительно в Мажилисе. Если Мажилис Парламента распущен, то с момента его роспуска и до начала работы вновь избранного Мажилиса другая Палата Парламента - Сенат будет принимать конституционные законы и законы, то есть выполнять в полном объеме законодательные функции, присущие Парламенту Республики в целом. Означает ли это, что законодательная инициатива будет реализовываться в Сенате, т.к. отсутствует Мажилис Парламента? Если да, то как же тогда императивная конституционная норма о том, что законодательная инициатива реализуется исключительно в Мажилисе, а не в Сенате? Этот вопрос является предметом толкования Конституционного Совета.

Парламент принимает имеющие обязательную силу на всей территории Республики законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, в том числе конституционных, постановлений Парламента. Сенат и Мажилис по вопросам своей компетенции принимают постановления.

Что же касается законов, то Парламент, как правило, принимает законы разной формы и различной юридической силы: законы, в том числе консолидированные законы, кодексы, конституционные законы, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан. При этом порядок принятия, например, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, отличается более усложненной процедурой принятия в Парламенте, чем процедура принятия всех остальных законов. Соответственно, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, обладают большей юридической силой, чем законы, в том числе консолидированные законы, кодексы, и конституционные законы.

Хотя пункт 3 статьи 3 Конституции устанавливает, что Парламент Республики вправе выступать от имени народа и государства в пределах его конституционных полномочий, Конституционный закон «О Парламенте и статусе его депутатов» определяет, что Парламент и его Палаты вправе по вопросам своей компетенции принимать обращения, декларации, заявления и иные акты, не носящие законодательного характера. Их принятие осуществляется с соблюдением условий и требований, установленных регламентами Парламента и его Палат (ст.13 Конституционного закона «О

Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»). Комитеты и комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления (п.3 ст.60 Конституции).

Порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов Республики регламентируется специальным законом и регламентами Парламента и его Палат (п.8 ст.62 Конституции). В развитие данной конституционной нормы 24 марта 1998 года был принят Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах»²⁰⁸, а затем 6 апреля 2016 года был принят новый Закон Республики Казахстан «О правовых актах»²⁰⁹.

Конституция Республики Казахстан 1995 года закрепила институт **промульгации**. **Промульгация** (от лат. promulgatio – объявление, обнародование) - опубликование принятого и утверждённого закона в официальном печатном органе, осуществляемое главой государства в установленные конституцией или законом сроки. Так, в соответствии с подпунктом 2) статьи 44 Конституции Казахстана Президент Республики подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования.

Возвращение закона или отдельных его статей для повторного обсуждения и голосования означает возражение Президента Республики на закон, принятый Парламентом и называется **вето**. **Вето** (от лат. veto запрещаю) - в большинстве современных государствах акт главы государства или верхней палаты парламента, приостанавливающий или не допускающий вступления в силу решения (чаще всего закона), принятый соответственно, парламентом либо нижней палатой парламента. В данном случае акт главы государства выступает в форме отказа подписать закон, принятый парламентом. В конституционном праве различают **абсолютное** и **относительное** вето. **Абсолютное** (или **резолютивное**) вето – это такой отказ главы государства подписать закон (законопроект), который не может быть преодолен парламентом, т.е. он является окончательным. **Относительное** (**отлагательное** или **сuspенсивное**) вето – это такой отказ главы государства санкционировать закон (законопроект), который лишь приостанавливает вступление его в силу, поскольку парламенту предоставляется право путем преодоления возражения главы государства окончательно принять этот закон вторичным голосованием. При этом для вторичного (окончательного) принятия закона (законопроекта) обычно требуется квалифицированное большинство голосов членов (депутатов) парламента. Кроме того, различают также **общее** и **выборочное (частичное)** вето. Первое означает возможность отклонения всего закона в целом, второе означает наложение вето на отдельные положения или статьи закона (законопроекта).

²⁰⁸ Вестник Парламента РК, 1998 г., № 2-3, ст. 25

²⁰⁹ См. <http://online.zakon.kz>

Подпункт 2) пункта 2 статьи 54 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства в отношении принятых Парламентом конституционных законов рассматриваются в таком же порядке, что и в отношении обычных законов, с той лишь разницей, что для преодоления возражения Президента на конституционные законы необходимо не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента.

Таким образом, в Республике Казахстан применяется **относительное (отлагательное)** вето, и как **общее**, так и **выборочное (частичное)** вето.

Описанный порядок возможен только при условии функционировании обеих Палат Парламента Республики. Как известно, в соответствии с пунктом 1 статьи 63 Конституции Президент Республики вправе распустить не только Парламент, но и Мажилис Парламента, оставив при этом Сенат Парламента. В случае, если Президент Республики распустил только Мажилис Парламента, в соответствии со статьей 55 Конституции Республики Сенат Парламента будет выполнять функции Парламента по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий. В этом случае Конституция Республики не устанавливает в Сенате порядок повторного обсуждения и голосования по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента, а также количество голосов депутатов Сената, необходимое для преодоления возражения Президента.

Законы вступают в силу после их подписания Президентом Республики (п.2 ст.62 Конституции). Иначе говоря, подписание закона Президентом Республики означает, во-первых, что закон обрёл окончательную ту или иную юридическую форму – форму или конституционного закона, или кодекса, или собственно закона, и, во-вторых, после одобрения закона главой государства закон обладает официальным характером со всеми необходимыми реквизитами.

Однако нормотворческая и правоприменительная практика в Республике Казахстан показывает, что вступление в силу закона или иного акта ещё не означает, что можно руководствоваться данным актом. Необходимым и главным условием реализации закона (в форме использования, исполнения, соблюдения и применения) является действие закона или иного акта. Только после того, как закон или иной нормативный правовой акт введён в действие, можно руководствоваться данным законом, т.е. только в этом случае возможна реализация закона во всех формах – в форме использования, исполнения,

соблюдения, и главное, применения. Введение в действие закона или иного нормативного правового акта означает, что нормативный правовой акт не только приобрёл юридическую силу, но и начал оказывать воздействие на общественные отношения, подлежащие правовому регулированию (и охране тоже) путём предоставления прав, возложения обязанностей и установлением ответственности за совершение правонарушения. В этом смысле только введение в действие закона или иного нормативного правового акта является правовым основанием не только применения, но и реализации нормативного акта во всех иных формах.

12.4. Роспуск Парламента Республики Казахстан

Пункт 3 статьи 49 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Досрочное прекращение полномочий Парламента осуществляется Президентом Республики путем его роспуска и является одним из механизмов системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти. Случаи и порядок досрочного прекращения Парламента установлены в статье 63 Конституции. В данной статье предусмотрен роспуск не только Парламента, но и Мажилиса Парламента. Таким образом, согласно статье 63 Конституции предусматривается досрочное прекращение полномочий не только Парламента, но и Мажилиса Парламента. И поэтому здесь следует отметить немаловажный момент: в странах, где глава государства обладает правом роспуска законодательного органа, глава государства, как правило, распускает только нижнюю палату парламента. Иное дело Республика Казахстан, где Президент Республики может распустить как Мажилис Парламента, так и Парламент страны целиком.

Ранее, до внесения изменений и дополнений 21 мая 2007 года в Конституцию Республики Казахстан, Парламент мог быть распущен Президентом Республики Казахстан в случаях: выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-Министр, политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти. Теперь указанные основания роспуска Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» исключены.

В соответствии с пунктом 1 статьи 63 Конституции Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента. В каких случаях может быть распущен именно Парламент, а в каких – Мажилис Парламента? Для этого проанализируем те или иные нормы Конституции Республики.

Именно Парламент Республики может быть распущен по следующим правовым основаниям:

1. В соответствии с подпунктом 2 статьи 53 Конституции Республики Парламент на совместном заседании Палат 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. Какие правовые последствия в этом случае могут наступить? Тогда согласно пункта 3 статьи 70 Конституции Правительство заявляет Президенту Республики об отставке, норма которой предусматривает выражение вотума недоверия со стороны Мажилиса Парламента или Парламента. В этом случае, если Президент Республики отклонил отставку Правительства и поручил ему дальнейшее осуществление его обязанностей, он после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент, так как вотум недоверия был выражен на совместном заседании Палат Парламента.

2. В соответствии с пунктом 7 статьи 61 Конституции вотум недоверия Правительству может быть выражен на совместном заседании Палат Парламента в связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона, и в результате голосования предложение о вотуме недоверия набрало большинство голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. В этом случае в порядке пункта 3 статьи 70 Конституции Правительство заявляет Президенту Республики об отставке. Если Президент Республики отклонил отставку Правительства и поручил ему дальнейшее осуществление его обязанностей, он после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент, так как вотум недоверия был выражен на совместном заседании Палат Парламента.

Именно Мажилис Парламента может быть распущен по следующим правовым основаниям:

Когда Мажилис в порядке пункта 2 статьи 56 Конституции большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса выразил вотум недоверия Правительству. В этом случае Правительство согласно пункта 3 статьи 70 Конституции заявляет Президенту Республики об отставке. Если Президент Республики отклонил отставку Правительства и поручил ему дальнейшее осуществление его обязанностей, он может после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром распустить Мажилис, так как вотум недоверия был выражен именно Мажилисом.

В то же время, на наш взгляд, роспуск Парламента или Мажилиса Парламента не обязательно связывается именно с вопросом выражения вотума недоверия Правительству со стороны Парламента или Мажилиса Парламента. Несмотря на то, что в соответствии с Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» исключено такое основание роспуска Парламента, как политический кризис, вызванный в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента, нельзя полностью исключать возникновения таких разногласий между Палатами Парламента. Поэтому, на наш взгляд, сам Парламент может быть распущен в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента, связанные, например, с возражением Мажилиса

на внесенные Сенатом изменения и дополнения в законопроект, когда согласительные процедуры не привели к разрешению разногласий. В этом случае Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент.

В свою очередь, Мажилис Парламента может быть распущен Президентом Республики также после его консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром, например, после неоднократных отказов Мажилиса дать согласие Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики.

Перечисленные основания роспуска Парламента или Мажилиса Парламента могут быть осуществлены с учетом случаев, указанных в пункте 2 статьи 63 Конституции, норма которой устанавливает, что Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска.

Обобщающие схемы по теме № 12 «Конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан»

Конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан	
Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть	
Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва	
Полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией	
Структура Парламента Республики Казахстан	
Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса , действующих на постоянной основе	
Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества	Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом

Конституционный порядок формирования Палат Парламента Республики Казахстан	
Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года. При этом их очередные выборы проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока их полномочий	Избрание девяносто восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента
Парламент на <i>совместном заседании Палат</i>	по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию
	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
	решает вопросы войны и мира
	принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности
	заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике
	образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий
	осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией

<p>Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает конституционные законы и законы, в том числе</p>	<p>утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения</p>
	<p>устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы</p>
	<p>устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Казахстана</p>
	<p>учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определяет государственные символы Республики</p>
	<p>решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи</p>
	<p>решает вопросы амнистии</p>
<p>Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате</p>	<p>ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики</p>
	<p>обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета</p> <p>Проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства на принятые Парламентом конституционные законы рассматриваются в предусмотренном настоящим подпунктом порядке. При этом возражения Президента на</p>

<p><i>Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате</i></p>	<p>конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат</p>
<p><i>К исключительному ведению Сената относится</i></p>	<p>проявляет инициативу о назначении республиканского референдума</p> <p>избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстан Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда Республики, принятие их присяги</p> <p>по представлению Президента Республики Казахстан избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан</p> <p>дача согласия на назначение Президентом Республики Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики</p> <p>лишение неприкосновенности Генерального Прокурора, Председателя и судей Верховного Суда Республики</p> <p>выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий</p> <p>осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента</p>
<p><i>К исключительному ведению Мажилиса относится</i></p>	<p>принятие к рассмотрению внесенных в Парламент проектов конституционных законов и законов и рассмотрение этих проектов</p> <p>большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия</p>

<p><i>К исключительному ведению Мажилиса относится</i></p>	<p>Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики</p>
	<p>объявление очередных выборов Президента Республики</p>
	<p>осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Мажилис Парламента</p>
	<p>Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству</p>
<p><i>Каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:</i></p>	<p>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</p>
	<p>делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном пунктом 1 статьи 47 Конституции</p>
	<p>избирает половину членов совместных комиссий Палат</p>
	<p>прекращает полномочия депутатов Палат, а также по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан решает вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности</p>
	<p>проводит по вопросам своей компетенции парламентские слушания</p>
	<p>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</p>

Каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:	освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства
	формирует координационные и рабочие органы Палат
	принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком Палаты

Общественные отношения, которые регулируются парламентскими законами в соответствии с Конституцией Республики Казахстан

Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:
правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц
режима собственности и иных вещных прав
основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы
налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей республиканского бюджета
вопросов судоустройства и судопроизводства
образования, здравоохранения и социального обеспечения
приватизации предприятий и их имущества
охраны окружающей среды
административно-территориального устройства Республики
обеспечения обороны и безопасности государства

Формы актов	
Парламента Республики Казахстан в соответствии с Конституцией Республики	
Парламент принимает законодательные акты в форме	законов²¹⁰ Республики Казахстан
	постановлений Парламента
	постановлений Сената
	постановлений Мажилиса

²¹⁰В данном случае под законами понимаются конституционные законы, кодексы, консолидированные законы и законы Республики Казахстан (прим. авторов)

<i>Полномочия Парламента</i> могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных <i>Конституцией</i>	
Предусмотренные <i>Конституцией</i> случаи и порядок, при которых <i>полномочия Парламента</i> прекращаются досрочно	
<i>Полномочия Парламента</i> или <i>Мажилиса Парламента</i> прекращаются досрочно <i>Президентом Республики Казахстан</i>	<i>Президент Республики</i> после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить <i>Парламент</i> или <i>Мажилис Парламента</i>

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите единственный нормативный правовой акт, устанавливающий исчерпывающие полномочия Парламента Республики Казахстан.
2. Какие функции выполняет Парламент Республики Казахстан?
3. Является ли Парламент Республики Казахстан единственным законодательным органом государства?
4. Назовите структуру Парламента Республики Казахстан и порядок формирования его Палат.
5. Назовите исключительные полномочия Сената Парламента.
6. В каких случаях Сенат Парламента выполняет функции Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов?
7. Назовите исключительные полномочия Мажилиса Парламента.
8. Назовите субъектов законодательной инициативы и Палату Парламента, где она (законодательная инициатива) реализуется.
9. Назовите стадии законодательного процесса в Парламенте.
10. В какой форме Парламент принимает законодательные акты?
11. Назовите основания роспуска Парламента и (или) Мажилиса Парламента и субъекта, обладающего правом на его (их) роспуск.
12. В каких случаях Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены?

Тема 13 Конституционно-правовой статус депутатов Парламента Республики Казахстан

13.1. Понятие народного представительства

13.2. Правовое положение депутата Парламента Республики Казахстан

13.1. Понятие народного представительства

Народное представительство – система власти народа, осуществляемой через выборных представителей²¹¹.

С понятием «народное представительство» связаны и система отношений народного представительства, т.е. отношения по формированию представительных органов, статус депутатов, их взаимоотношения с избирателями, населением, политическими партиями и движениями, организация работы представительных органов, подготовка и принятие актов, законодательный процесс, влияние населения на деятельность представительных органов, отношения представительных органов с иными органами и т.д.²¹².

Пункт 2 статьи 1 Конституции Республики Казахстан одним из основополагающих принципов деятельности Республики провозглашает решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте. Следовательно, можно сделать вывод, что голосованием на республиканском референдуме или в Парламенте не исчерпывается форма осуществления власти народа.

Поэтому статья 3 Конституции Республики, закрепляя, что единственным источником государственной власти является народ, устанавливает, что народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Таким образом, народ осуществляет власть не только посредством референдума, но и свободных выборов и делегированием своей власти государственным органам.

Обычно референдум и выборы в конституционном праве относят к непосредственной демократии. Сюда же примыкают и собрания (сходы) граждан. Непосредственная демократия – это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Кроме того, в конституционном праве выделяют представительную демократию. Под представительной демократией обычно понимают свободу народа выдвигать своих представителей для управления государством, т.е. для

²¹¹Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА – М, 1999. – VI, 790 с. С.396

²¹²Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный ред. и рук. авторского коллектива – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с. С. 373

принятия решений, выражающих волю народа или населения, проживающего на определенной территории.

Статья 33 Конституции устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Тем самым, данная конституционная норма закрепляет формы участия граждан как путем непосредственной, так и путем представительной демократии. Граждане Республики Казахстан могут участвовать в управлении делами государства непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы. Как было рассмотрено выше, республиканский референдум - всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан.

Формой непосредственной демократии являются и свободные выборы. В Республике Казахстан выборы Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов иных органов местного самоуправления Республики проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Тем самым, в Республике Казахстан прямо и непосредственно избираются гражданами Президент Республики, девяносто восемь депутатов Мажилиса Парламента, депутаты маслихатов и члены иных органов местного самоуправления. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Выборы депутатов Сената Парламента Республики проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества.

Избираемый прямо и непосредственно народом, Президент Республики Казахстан обретает неограниченное право выступать от имени народа и государства. Парламент Республики Казахстан характеризуется Конституцией как высший представительный орган, осуществляющий законодательные функции. Парламент формируется как прямо и непосредственно путем свободных выборов, так и косвенным путем, а также путем назначения. В этом смысле Парламент отражает многообразие интересов казахстанского общества. При этом Парламент выступает от имени народа и государства в пределах его конституционных полномочий, а Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий (п.3 ст.3 Конституции).

В свою очередь, одними из лиц, которые выступают в качестве народных представителей, являются депутаты Парламента Республики. Правовое положение депутатов Парламента рассмотрим в следующем вопросе.

13.2. Правовое положение депутатов Парламента Республики Казахстан

Депутат (от лат. *deputatus* – посланный) - лицо, избранное либо назначенное в высший законодательный или местный представительный орган государства или местного самоуправления. Депутат может представлять интересы избирателей своего избирательного округа (в социалистических странах) или интересы всего народа (в большинстве демократических государствах). Правовой статус депутата устанавливается конституцией, конституционными (органическими) и другими специальными законами.

В Республике Казахстан различают депутатов Парламента и депутатов маслихата. В свою очередь, депутаты Парламента подразделяются на депутатов Сената Парламента и депутатов Мажилиса Парламента, срок полномочий которых составляет шесть и пять лет соответственно. Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат (ст. 50 Конституции).

Ранее пункт 1 статьи 52 Конституции Республики устанавливал, что депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом. Это означало, что депутат Парламента обладал свободным мандатом. В конституционном праве **свободный мандат** – это правило, согласно которому депутат представительного органа власти не связан императивным мандатом, т.е. депутат не связан наказами или поручением избирателей и не обязан отчитываться перед ними о своей деятельности. Соответственно, избиратели не могут досрочно прекратить полномочия депутата путём его отзыва. При свободном мандате считается, что депутат является представителем не конкретных избирателей, а народа страны, населения территории в целом. Принцип свободного мандата применяется во многих государствах.

В Республике Казахстан принцип свободного мандата означал, что депутат Парламента не был связан наказом или поручением избирателей, и голосовал в Парламенте по своему убеждению, т.е. депутат Парламента не был связан каким-либо императивным мандатом. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» исключил институт свободного мандата.

Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. При этом к депутатам Сената Парламента предъявляются более строгие требования (цензы), чем к депутатам Мажилиса. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трёх лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет (п.4 ст.51 Конституции). Тем самым, в Республике Казахстан цензы гражданства и оседлости являются одинаковыми и для депутата Сената, и для депутата Мажилиса.

Полномочия депутата Парламента начинаются с момента его регистрации в качестве депутата Парламента Центральной избирательной комиссией Республики. На первой сессии Парламента на совместном заседании его Палат

депутаты приносят народу Казахстана следующую присягу: «Клянусь верно служить народу Казахстана, укреплять целостность и независимость Республики Казахстан, строго подчиняться ее Конституции и законам, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности депутата». Принятие присяги осуществляется Президентом и проводится в торжественной обстановке в присутствии членов Правительства, Конституционного Совета, судей Верховного Суда, экс-Президентов Республики (ст.24 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»).

Конституция Республики и Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» устанавливают ограничения в отношении деятельности депутата Парламента: Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Нарушение настоящего правила влечет за собой прекращение полномочий депутата по представлению Центральной избирательной комиссии Республики.

Статья 25 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» определяет полномочия депутата Парламента. Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на сессиях Парламента и заседаниях его органов, в состав которых он входит. Депутат Парламента вправе:

- 1) избирать и быть избранным в координационные и рабочие органы Парламента и его Палат;
- 2) вносить предложения и замечания по повестке дня сессии, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- 3) высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются Палатами Парламента либо согласие на назначение которых дается Палатами Парламента;
- 4) вносить в Бюро Палат предложения по вопросам, предлагаемым для рассмотрения на совместных и отдельных заседаниях Палат Парламента, а в случае непринятия его предложений - вносить их на рассмотрение пленарных заседаний Палат;
- 5) предлагать вопросы для рассмотрения на заседаниях органов Парламента и его Палат;
- 6) вносить предложения о заслушивании на сессии Парламента отчета или информации должностных лиц, подотчетных Палатам Парламента;
- 7) в установленном законом порядке обращаться с депутатскими запросами;
- 8) участвовать в прениях, задавать вопросы докладчикам, а также председательствующему на заседании;
- 9) выступать с обоснованием своих предложений по мотивам голосования, давать справки;

10) вносить поправки к проектам законов, постановлений, других принимаемых Парламентом актов;

11) знакомить депутатов Парламента с обращениями граждан, имеющими общественное значение;

12) знакомиться с текстами выступлений депутатов в стенограммах и протоколах заседаний Парламента;

13) осуществлять другие полномочия в соответствии с настоящим Конституционным законом (Конституционным законом «О Парламенте и статусе его депутатов» - прим. авторов), регламентами Парламента и его Палат.

Депутаты Парламента обязаны принимать участие в его работе. Голосование в Парламенте осуществляется депутатом только лично. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях Палат и их органов более трех раз, как и передача права голоса, влечет за собой применение к депутату установленных законом мер взыскания (п.2 ст.52 Конституции). Эти меры взыскания указаны в статье 33 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов».

В конституционном праве предусматривается институт *интерпелляции*. **Интерпелляция** – в ряде зарубежных стран обращение группы депутатов к правительству или отдельному министру с требованием дать объяснение (ответ) по поводу проводимой им внутренней или внешней политики или по какому-либо конкретному вопросу. Правовыми последствиями интерпелляции могут быть: отставка правительства либо соответствующего министра или роспуск парламента (его нижней палаты). Интерпелляция может выступать как коллективный депутатский запрос.

Что же касается конституционного права Республики Казахстан, то в нем предусмотрен институт депутатского запроса, который имеет наибольшее распространение как институт в конституционном праве. В соответствии со статьей 27 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов» депутатский запрос является официально обращенный на совместном и раздельном заседании Палат Парламента требование депутата к должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица.

Депутат Парламента имеет право обратиться с запросом к Премьер-Министру и членам Правительства, председателю Национального банка, председателю и членам Центральной избирательной комиссии, Генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, председателю и членам счѐтного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. При этом запрос, обращенный к Генеральному прокурору, не может касаться вопросов, связанных с осуществлением функций уголовного преследования. Рассмотрение запросов, обращенных к председателю Комитета национальной безопасности, проводится на закрытом заседании Палат.

Запрос может быть внесён в письменной форме и подлежит оглашению на сессии Парламента.

Должностные лица, к которым обращён запрос, обязаны дать по нему устный или письменный ответ на сессии Парламента. Письменный ответ на запрос представляется в срок не более месяца и оглашается на сессии. По ответу на запрос могут быть открыты прения. Депутат вправе выразить своё отношение к ответу на запрос.

По ответу на запрос и результатам его обсуждения принимается постановление Парламента или его соответствующей Палаты. Запрос и ответ на него могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

Депутаты вправе на совместном и отдельном заседании Палат обращаться с устными вопросами к Премьер-Министру и членам Правительства, председателю Национального банка, председателю и членам Центральной избирательной комиссии, Генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, председателю и членам Счётного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Ответ на вопрос даётся на данном заседании, а при необходимости дополнительной подготовки к ответу – в трёхдневный срок.

Однако данный Конституционный закон не предусматривает обращение депутата Парламента Республики Казахстан с запросом к Председателю Верховного Суда Республики. Тем не менее, депутатский запрос выступает как одна из важных форм парламентского контроля.

Конституционному праву известен и такой институт, как *индемнитет*. **Индемнитет** (англ. indemnity, от лат. indemnitas – безущербность) имеет два значения. Первое значение индемнитета означает неответственность депутата парламента за высказывания, вопросы и запросы, голосование, вхождение в состав того или иного комитета, комиссии и др. органов парламента, а также за иные действия при осуществлении депутатского мандата. Депутатский индемнитет действует не только в течение срока полномочий депутата, но и после его окончания. Индемнитет не распространяется на случаи оскорбления, клеветы или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством. Однако привлечение к ответственности за такие действия возможно после лишения депутатской неприкосновенности. Индемнитет следует отличать от *депутатского иммунитета*.

Второе значение индемнитета - вознаграждение депутатов за парламентскую деятельность, которая складывается из жалованья, покрытий расходов на резиденцию, поездки, использование средств связи и т.д.

Можно сказать, что индемнитет выступает как своего рода гарантия осуществления депутатских полномочий. Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов» гарантии осуществления полномочий депутата Парламента определяет следующим образом: «Воздействие в какой бы то ни было форме на депутата или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан. Должностные лица государственных органов и общественных

объединений, органов местного самоуправления, организаций, не выполняющие своих обязанностей перед депутатом, предоставляющие ему заведомо ложную информацию, нарушающие гарантии депутатской деятельности, подлежат ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан» (ст.31).

Кроме того, в конституционном праве распространён институт **депутатского иммунитета**. **Депутатский иммунитет** – одна из важнейших гарантий статуса депутата, означающая, что депутат не может быть подвергнут полицейскому задержанию или аресту, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечён к уголовной ответственности без согласия представительного органа, в который он избран. Иммунитетом депутат пользуется только на время действия депутатского мандата. Исключения составляют случаи, если депутат застигнут на месте преступления. Таким образом, депутатский иммунитет – это не освобождение депутата от юридической ответственности вообще, а особый предусмотренный законом порядок реализации этой ответственности, который должен оградить депутата от необоснованных преследований и, прежде всего, мести тех органов и должностных лиц, незаконные и неблагоприятные действия которых стали объектом критики со стороны депутата.

В Республики Казахстан также предусмотрен депутатский иммунитет. В частности, пункт 4 статьи 52 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечён к уголовной ответственности без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку, его смерти, признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим и иных предусмотренных Конституцией и конституционным законом случаях. Например, в соответствии с пунктом 2 статьи 47 Конституции досрочно прекращаются полномочия тех депутатов Мажилиса, которые инициировали вопрос обвинения Президента Республики в совершении государственной измены при исполнении им своих обязанностей. Это одна треть депутатов Мажилиса Парламента. Полномочия депутатов Мажилиса Парламента, избранных Ассамблеей народа Казахстана, могут быть досрочно прекращены по ее решению.

Полномочия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента Республики.

Полномочия депутатов Сената Парламента, избранных на совместном заседании выборщиков в лице депутатов, представляющих все маслихаты соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики, могут быть досрочно прекращены по решению выборщиков.

Депутат Парламента лишается своего мандата при:

- 1) его выезде на постоянное место жительства за пределы Казахстана;

2) вступлении в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда;

3) утрате гражданства Республики Казахстан.

Депутат Мажилиса Парламента лишается своего мандата при:

1) выходе или исключении его из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран;

2) прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран.

Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса Парламента прекращаются в случае роспуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента (п.5 ст.52 Конституции; ст.24 Конституционного закона «О Парламенте и статусе его депутатов»).

Обобщающие схемы по теме № 13 «Конституционно-правовой статус депутатов Парламента Республики Казахстан»

Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет	
Требования, предъявляемые к <i>депутатам Сената Парламента</i>	достижение тридцати лет, наличие высшего образования, стаж работы не менее пяти лет, постоянное проживание на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет
Требования, предъявляемые к <i>депутатам Мажилиса Парламента</i>	достижение двадцатипятилетнего возраста

Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях	подачи в отставку
	его смерти
	признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим
Депутат Парламента лишается своего мандата при	в иных предусмотренных Конституцией и конституционным законом случаях
	его выезде на постоянное место жительства за пределы Казахстана
	вступлении в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда

	утрате гражданства Республики Казахстан
<p><i>Депутат Мажилиса Парламента</i> лишается своего мандата при</p>	выходе или исключении его из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран
	прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран

Вопросы для самоконтроля:

1. Что из себя представляет народное представительство?
2. Что из себя представляет непосредственная демократия?
3. Что из себя представляет представительная демократия?
4. Раскройте содержание правового положения депутата Парламента Республики Казахстан.
5. В чем отличие друг от друга правового положения депутата Сената Парламента и депутата Мажилиса Парламента?
6. Назовите полномочия депутата Парламента.

Тема 14 Конституционно-правовой статус Правительства Республики Казахстан

**14.1. Правительство как высший орган исполнительной власти.
Порядок образования и состав Правительства Республики Казахстан**

14.2. Компетенция Правительства Республики Казахстан

**14.3. Нормотворческая деятельность Правительства Республики
Казахстан**

**14.1. Правительство как высший орган исполнительной власти.
Порядок образования и состав Правительства Республики Казахстан**

Правительство выступает как высший коллегиальный исполнительный и распорядительный орган государства, и в этом смысле олицетворяет исполнительную ветвь государственной власти. При этом место и роль правительства в механизме государства зависят от целого ряда факторов, прежде всего от формы и системы правления (например, статус правительства в абсолютных, дуалистических и парламентских монархиях; статус правительства в президентских, парламентских и смешанных республиках), которые и определяют правовое положение правительства в системе высших органов государственной власти. В правовом государстве исполнительная власть взаимодействует с законодательной и судебной ветвью власти с использованием системы сдержек и противовесов.

В литературе справедливо отмечается, что исполнительная власть, ... в отличие от законодательной и судебной, имеет другое содержание, поскольку опирается на людские, материальные, финансовые и иные ресурсы, использует инструмент служебных продвижений и систему поощрений²¹³. В руках исполнительной власти находится весьма грозная сила, ведь существование государственной власти находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях²¹⁴. Среди этой силы особая роль принадлежит вооруженным формированиям – армии, органам безопасности, милиции (полиции)²¹⁵.

В Республике Казахстан вся система исполнительных органов возглавляется Правительством. На это указывает пункт 1 статьи 64 Конституции Республики. В отличие от полномочий Парламента Республики Казахстан и его Палат, где Конституция Республики устанавливает исчерпывающий объем их полномочий, компетенция Правительства не ограничивается теми вопросами, которые указаны в статье 66 и в других положениях Конституции. Это вытекает из конституционной нормы подпункта 10) статьи 66 Конституции, которая устанавливает, что Правительство Республики Казахстан выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента. Иначе говоря, полномочия

²¹³Герасимов А.П. Государственная власть. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 360 с. С. 282

²¹⁴Там же. С. 282

²¹⁵Там же. С. 282

Правительства не ограничиваются решением тех вопросов, которые закреплены положениями Конституции Республики Казахстан, и могут дополняться иными законами и актами Президента Республики, регулирующие вопросы компетенции Правительства. Как известно, формами актов Президента Республики являются указы и распоряжения.

Кроме того, на правовой статус Правительства Республики могут влиять нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, принятые по вопросам толкования тех или иных норм Конституции, определяющие полномочия Правительства Республики. Эти постановления Конституционного Совета, хотя и находятся вне иерархии нормативных правовых актов, но, тем не менее, влекут определенные юридические последствия, влияющие на правовой статус Правительства.

Поэтому основой конституционно-правового статуса Правительства Республики Казахстан является не только Конституция Казахстана 1995 года, но и конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», иные конституционные и обычные законы, акты Президента Республики, а также нормативные постановления Конституционного Совета.

Правительство Республики Казахстан в соответствии с Конституцией Республики образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией (п.1 ст.65). Это обусловлено тем, что Республика Казахстан является государством с президентской формой правления (п.1 ст.2 Конституции). Данная конституционная норма в соответствии с пунктом 2 статьи 91 Конституции не подлежит изменению (пересмотру).

Какой же порядок образования Правительства Президентом Республики устанавливает Конституция? Этот порядок установлен в статьях 44, 56, 65, 70 и в других положениях Конституции Республики Казахстан. Так, в соответствии с подпунктом 3) статьи 44 Конституции Президент Республики Казахстан 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.

После того, как Премьер-Министр с согласия Мажилиса назначен Президентом Республики, в соответствии с пунктом 2 статьи 65 Конституции Премьер-Министр в десятидневный срок вносит Президенту Республики предложения о структуре и составе Правительства. В свою очередь, именно

Президент Республики, хотя и по представлению Премьер-Министра, определяет структуру Правительства. Структуру Правительства образуют министерства. В состав Правительства Республики входят члены Правительства - Премьер-Министр Республики, его заместители, министры и иные должностные лица Республики (ст. 3 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»).

Без представления Премьер-Министра Президент Республики самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел (п/п. 3) ст. 44 Конституции).

Что же касается срока полномочий Правительства, то пункт 1 статьи 70 Конституции Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года устанавливает, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики. Можно сказать, что срок полномочий Правительства составляет пять лет при условии, что в течение данного срока Президент Республики не принял по собственной инициативе решения о прекращении полномочий Правительства, либо Правительство не заявило о своей отставке перед Президентом, либо Президент отклонил отставку Правительства и поручил ему дальнейшее осуществление его обязанностей.

Анализ норм Конституции Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями от 10 марта 2017 года позволяет говорить о следующих основаниях, при которых полномочия Правительства Республики прекращаются:

1. Путем сложения полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики (п.1 ст.70).

2. Путем принятия Президентом отставки Правительства в связи с тем, что Правительство посчитало невозможным дальнейшее осуществление возложенных на него функций (п.2 ст.70).

3. Путем принятия Президентом отставки Правительства в связи с выражением ему вотума недоверия Парламентом на совместном заседании Палат, связанным с неутверждением Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета (п/п.2) ст.53, п.3 ст.70).

4. Путем принятия Президентом отставки Правительства в связи с выражением вотума недоверия Правительству Мажилисом большинством голосов от общего числа его депутатов по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса (п.2 ст.56, п.3 ст.70).

5. Путем принятия Президентом отставки Премьер-Министра в связи с тем, что Премьер-Министр посчитал невозможным дальнейшее осуществление возложенных на него функций (п.2 ст.70). Принятие отставки Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства (п.5 ст.70).

6. Путем принятия Президентом Республики по собственной инициативе решения о прекращении полномочий Правительства (п.7 ст. 70).

7. Путем принятия Президентом Республики по собственной инициативе решения об освобождении от должности Премьер-Министра. В этом случае

освобождение от должности Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства (п.7 ст.70).

Разумеется, указанные основания прекращения полномочий Правительства Республики предусмотрены в случае, если Президент Республики в десятидневный срок не отклонил и принял отставку Правительства либо Премьер-Министра (п.4 ст.70 Конституции).

Как видно, хотя Правительство в соответствии с пунктом 1 статьи 64 Конституции Республики «венчает» всю систему исполнительных органов, и тем самым руководит исполнительной ветвью государственной власти, тем не менее, срок его полномочий определяется не столько сроком полномочий Мажилиса Парламента, сколько усмотрением Президента Республики, который обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, в том числе путем роспуска Парламента или Мажилиса Парламента либо путем принятия решения о прекращении полномочий Правительства.

14.2. Компетенция Правительства Республики Казахстан

В соответствии со статьей 66 Конституции Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года 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;

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.

Как видно, указанный перечень конституционных полномочий Правительства Республики не является исчерпывающим, и может дополняться иными законами и актами Президента. Главное, чтобы законы Республики и акты Президента Республики не противоречили Конституции Республики Казахстан.

Правительство Республики возглавляется Премьер-Министром Республики Казахстан. Компетенция Премьер-Министра установлена в Конституции Республики, Конституционном законе Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» (с последующими изменениями и дополнениями) и в иных нормативных правовых актах.

В соответствии со статьей 67 Конституции Премьер-Министр Республики Казахстан:

1) организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу;

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.

Здесь следует обратить внимание на особенность конституционно-правового статуса Премьер-Министра Республики Казахстан.

Особенность статуса Премьер-Министра Республики выражается в том, что являясь главой Правительства, которое возглавляет систему исполнительных органов, при освобождении Премьер-Министра от должности, хотя и прекращаются полномочия всего Правительства, но не прекращаются полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Как известно, местные исполнительные органы, которые возглавляются акимами соответствующих административно-территориальных единиц, входят в единую систему исполнительных органов, которая в свою очередь, возглавляется Правительством Республики Казахстан. Но, тем не менее, полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы в соответствии с пунктом 5 статьи 87 Конституции Республики хотя и прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики, но не прекращаются при назначении на должность Премьер-Министра либо при освобождении его от должности. Освобождение от должности Премьер-Министра либо принятие его отставки означает прекращение полномочий всех членов Правительства: Премьер-Министра, его заместителей, министров и иных должностных лиц Республики, но не акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики.

Тем самым, прекращение полномочий высшего звена исполнительной ветви государственной власти Республики Казахстан – Правительства Республики, а также возглавляемого им Премьер-Министра не влечет за собой прекращения полномочий других нижестоящих звеньев исполнительных органов, например, местных исполнительных органов, а также акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики. Поэтому конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан, который не возглавляет ни одну из ветвей государственной власти, таков, что срок его полномочий влияет на срок полномочий одной из ветвей власти -

исполнительной ветви власти на уровне акимов областей, городов республиканского значения и столицы.

14.3. Нормотворческая деятельность Правительства Республики Казахстан

В соответствии с пунктом 1 статьи 69 Конституции Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики. Более конкретизированная форма акта Правительства закреплена в статье 10 Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан», которая устанавливает, что Правительство Республики на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает нормативные и индивидуальные постановления.

Нормативные постановления Правительства Республики, судя по его названию, имеют нормативный характер и обладают всеми признаками нормативных правовых актов и в случае соответствия нормам Конституции и законов его нормы включаются в состав действующего права Республики Казахстан (п.1 ст.4 Конституции). По правовому уровню (юридической силе) нормативные постановления Правительства являются подзаконными актами. Пункт 3 статьи 61 Конституции Республики, содержащий формулировку «Все иные отношения регулируются подзаконными актами» означает, что данная категория включает в свое содержание все соответствующие Конституции и законам Республики подзаконные акты, в том числе нормативные постановления Правительства Республики. Нормативными постановлениями Правительства может регулироваться довольно широкий круг общественных отношений, которые находятся за пределами законодательного регулирования.

Индивидуальные постановления Правительства являются актами применения норм права или правоприменительными актами и распространяют свое действие на конкретный случай (случаи) и на определенное лицо или определенных лиц.

Постановления Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Правительства. Постановления Правительства подписываются Премьер-Министром Республики. Постановления Правительства могут быть отменены Президентом и Правительством Республики (ст.10 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»).

Следует отметить, что нормотворческая деятельность Правительства Республики не ограничивается принятием нормативных и индивидуальных постановлений. Категория «нормотворчество» предполагает не только принятие нормативных правовых актов, но и подготовку проектов нормативных правовых актов, даже если данные акты не будут приниматься (издаваться) органом, подготовившим проект акта. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 61 Конституции Республики Правительству принадлежит право законодательной инициативы. Поэтому нормотворческая деятельность Правительства охватывает стадию подготовки проектов законов, которые

вносятся в Мажилис Парламента, и после того, когда будут пройдены все соответствующие стадии законотворческого процесса, проекты законов становятся законами и после их подписания Президентом Республики вступают в силу. Тем самым, путем подготовки законопроектов Правительство заранее в той или иной степени предопределяет содержание норм законов Республики Казахстан и участвует в законотворческом процессе, например, как субъект права законодательной инициативы.

Кроме того, на содержание норм законов Правительство Республики может воздействовать путем дачи положительного заключения на проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов (п.6 ст.61 Конституции).

Премьер-Министр Республики издает распоряжения. Распоряжения Премьер-Министра издаются по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера. Распоряжения Премьер-Министра Республики, принятые в пределах его компетенции, имеют обязательную силу на всей территории Республики. Распоряжения Премьер-Министра могут быть отменены Правительством и Премьер-Министром Республики (ст.10 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»).

Обобщающие схемы по теме 14 «Конституционно-правовой статус Правительства Республики Казахстан»

<i>Конституционно-правовой статус Правительства Республики Казахстан</i>	
Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью	
Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом	
Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом 6) статьи 57 Конституции	
<i>Конституционные полномочия Правительства Республики Казахстан</i>	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
	представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета

	вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов
	организует управление государственной собственностью
	вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики
	руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов
	отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики
	по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета
	выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента
Конституционные полномочия Премьер-Министра Республики Казахстан	организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу
	подписывает постановления Правительства
	докладывает Президенту и Парламенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях
	выполняет другие функции, связанные с организацией и руководством деятельностью Правительства

Формы актов	
Правительства и Премьер-Министра Республики Казахстан в соответствии с Конституцией Республики Казахстан	
Правительство по вопросам своей компетенции издает	Премьер-Министр издает
<i>постановления</i>	<i>распоряжения</i>
имеющие обязательную силу на всей территории Республики	

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите нормативно-правовые акты, определяющие правовое положение Правительства Республики Казахстан.
2. Назовите порядок формирования Правительства Республики Казахстан.
3. Назовите компетенцию Правительства Республики Казахстан.
4. Назовите акты Правительства и Премьер-Министра и их юридическую силу.
5. В каких случаях Правительство Республики заявляет о своей отставке и перед кем?
6. Каковы правовые последствия заявленного Правительством Республики своей отставки?
7. В каких случаях прекращаются полномочия Правительства Республики Казахстан?

Тема 15 Конституционный контроль в Республике Казахстан

15.1. Понятие, виды и органы конституционного контроля

15.2. Конституционный Совет Республики Казахстан как орган конституционного контроля

15.3. Компетенция Конституционного Совета. Конституционное производство

15.1. Понятие, виды и органы конституционного контроля

Конституционный контроль – особый вид конституционно-правовой деятельности, направленный на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных нормативных правовых актов. Конституционный контроль является одним из важнейших демократических институтов и имеет целью обеспечение верховенства и прямого действия конституции на всей территории страны.

В современном мире сложилось по крайней мере три модели конституционного контроля. При первой модели конституционный контроль (надзор) осуществляется всеми судами общей юрисдикции или только верховными судами (США, Индия, Канада, Япония и др.). При второй модели – специально созданными конституционными судами (Австрия, Испания, Италия, Российская Федерация и др.). При третьей модели конституционный контроль осуществляется органами несудебного характера, или квазисудебными органами – конституционными советами (Франция, Казахстан).

Объектами конституционного контроля могут быть обычные (текущие) законы, международные договоры, акты правительства и других исполнительных органов государства, иные нормативные акты, а также (если это предусмотрено конституцией) акты главы государства, конституционные (органические) законы и поправки к конституции. В федеративных государствах к объектам конституционного контроля относятся также разрешение споров по вопросам разграничения компетенции между федерациями и их субъектами. В ряде случаев предметом конституционного контроля могут быть конституционность действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц, а также правоприменительная практика, затрагивающие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Конституционный контроль называется **конкретным**, если вопрос о конституционности закона или иного нормативного акта поставлен только в связи с рассмотрением конкретного судебного спора. **Абстрактный** конституционный контроль имеет место в случае обращения в орган конституционного контроля правомочных субъектов (обычно государственных органов и высших должностных лиц) по вопросам конституционности законов и иных актов безотносительно к наличию конкретного спора или конфликта.

По содержанию конституционный контроль может быть **формальным**, когда проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для

принятия законов и иных нормативно-правовых актов, и **материальным**, когда проверяется содержание законов и иных актов с точки зрения их соответствия конституции.

Кроме того, конституционный контроль подразделяется на **предварительный** и **последующий**. Предварительный контроль призван не допустить вступления в силу закона, не соответствующего конституции, находящегося на рассмотрении парламента, либо им принятого, но ещё не подписанного главой государства. При последующем контроле орган конституционного контроля проверяет на соответствии конституции законы, принятые и вступившие в силу и, следовательно, на момент проверки уже действовавшие определённое время.

В Казахстане институт конституционного контроля был впервые введён Законом от 22 сентября 1989 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» в форме Комитета конституционного надзора Казахской ССР.

16 декабря 1991 года Конституционным законом Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» учреждён Конституционный Суд Республики Казахстан, который действовал с июня 1992 года до сентября 1995 года. Правовой статус Конституционного Суда Республики Казахстан регулировался Законом Республики Казахстан от 5 июня 1992 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан», а сам порядок процессуальной деятельности в Конституционном Суде определялся Законом Республики Казахстан от 5 июня 1992 года «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан»²¹⁶.

Несмотря на то, что Конституционный Суд Республики Казахстан действовал недолгое время, он сыграл значительную роль в обеспечении верховенства Конституции и укреплении режима конституционной законности. В настоящее время в Казахстане в соответствии с Конституцией 1995 года действует французская модель органа конституционного контроля – Конституционный Совет Республики Казахстан.

15.2. Конституционный Совет Республики Казахстан как орган конституционного контроля

Правовой основой деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан выступает Конституция Республики Казахстан 1995 года, Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан»²¹⁷. По вопросам организации и порядка своей деятельности, не урегулированным Конституцией и Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан», постановлением Конституционного Совета от 19 апреля 2002 года утверждён Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан²¹⁸.

²¹⁶См. Законы и постановления, принятые на восьмой сессии Верховного Совета Республики Казахстан двенадцатого созыва /26 мая – 24 июня 1992 г./, С. 105-144

²¹⁷Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 24, ст. 173

²¹⁸Юридическая газета, 2002, 15 мая

В соответствии со статьей 97 Конституции 1995 года первый состав Конституционного Совета Республики Казахстан формировался следующим образом: Президент Республики, Председатель Сената Парламента и Председатель Мажилиса Парламента назначали по одному из членов Конституционного Совета сроком на три года, а по одному из членов Конституционного Совета – сроком на шесть лет. Председатель Конституционного Совета назначался Президентом Республики сроком на шесть лет.

Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями, внесенные Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»²¹⁹ изменила порядок формирования состава Конституционного Совета. Председатель и два члена Конституционного Совета, как и прежде, назначаются Президентом Республики. Что же касается остальных членов Конституционного Совета, то теперь по два члена Конституционного Совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом (ст.71 Конституции).

В соответствии со статьей 1 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» Конституционный Совет как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории Республики:

1) при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции Республики и не может исходить из политических и иных мотивов;

2) осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией Республики и настоящим Конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов.

Конституционный Совет Республики Казахстан – особый квазисудебный орган конституционного контроля. Приставка «квази...» с латинского означает «мнимый», «ненастоящий»²²⁰. В отличие от прежней Конституции Республики Казахстан 1993 года, где в статье 95 было прямо установлено, что Конституционный Суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции Республики Казахстан, действующая Конституция Казахстана 1995 года не указывает предназначение Конституционного Совета, и, соответственно, не называет его органом судебной власти. Поэтому в отличие от ранее действовавшего в Республике Казахстан Конституционного Суда, Конституционный Совет Республики Казахстан не является судебным органом в подлинном смысле этого слова. Конституционный Совет не рассматривает и не разрешает конкретные юридические дела и споры (гражданские, уголовные и др.) и не выносит по ним решения, которые характерны для Верховного Суда, местных и других судов Республики, учреждаемых законом.

²¹⁹Казахстанская правда, 2007, 22 мая

²²⁰См. Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. 608 с. С. 223

Кроме того, участниками конституционного производства в Конституционном Совете является ограниченный круг субъектов. Граждане Республики, не являющиеся должностными лицами определенного государственного органа, не могут быть участниками конституционного производства, поскольку они не являются субъектами обращения в Конституционный Совет, и они не наделены правом на издание (принятие) правовых актов, которые могут быть предметом конституционной проверки. В числе участников конституционного производства не указаны специалисты, эксперты, переводчик, лицо, осуществляющее протоколирование заседания Конституционного Совета (ст.20 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан»). В судах же судебной системы Республики Казахстан круг субъектов судебного разбирательства более широк, где помимо государственных органов и должностных лиц ими могут быть граждане, иностранцы, лица без гражданства, где они могут выступать в качестве истцов, ответчиков, свидетелей, экспертов, специалистов и т.п. При этом само конституционное производство в Конституционном Совете нельзя обозначать термином «конституционное судопроизводство», которое как форма судопроизводства характерна для конституционных судов.

Тем не менее, деятельность Конституционного Совета по тем или иным признакам сходна с судебной деятельностью. Участники конституционного производства в Конституционном Совете в пределах полномочий пользуются равными процессуальными правами; они обладают правом знакомиться с материалами производства, производить из них выписки и снимать копии, представлять доказательства, участвовать в их исследовании, заявлять ходатайства и т.п. Заседание Конституционного Совета протоколируется и по мере необходимости стенографируется, как и в судах судебной системы Республики Казахстан.

Кроме того, конституционное производство в Конституционном Совете осуществляется по всем правилам процессуального производства с использованием, исполнением, соблюдением и применением норм материального и процессуального права, как и в судах судебной системы Республики. На близость деятельности Конституционного Совета с судебными функциями указывает еще и то обстоятельство, что Конституционный Совет не вправе по своей инициативе возбудить конституционное производство, так же, как и суды не могут по своей инициативе возбудить гражданское дело или осуществлять уголовное преследование.

Все это указывает на то, что само производство в Конституционном Совете, порядок его осуществления имеет много общего с деятельностью органов судебной власти, что сближает Конституционный Совет с судебной властью. Поэтому есть полные основания называть Конституционный Совет Республики Казахстан квазисудебным органом.

К какой ветви государственной власти мы можем отнести Конституционный Совет Республики Казахстан? А.А. Караев отмечает, что Конституционный Совет по своему положению находится вне ветвей власти, но вместе с тем обладает признаками, которые свойственны для

исполнительной, законодательной и судебной властей²²¹. И далее он продолжает: «наличие таких признаков, как правовой статус, закрепленный на конституционном уровне; общегосударственный (неведомственный) характер деятельности; функциональная направленность, характер компетенции; вынесение решений от имени государства и их общеобязательность на всей территории страны позволяют говорить о наличии в системе органов государства самостоятельной конституционно-контрольной ветви власти»²²².

Нам представляется, что кроме Конституционного Совета вне ветвей государственной власти, как было рассмотрено выше, находится и Президент Республики Казахстан. Однако правовой статус Президента Республики обусловлен тем, что именно он обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (п.3 ст.40 Конституции). Для обеспечения такой функции правовой статус Президента Республики должен обладать особым, наивысшим уровнем в механизме государства, позволяющим находиться над ветвями власти, чтобы быть арбитром между ветвями государственной власти. Не случайно Президент Республики выступает не только как глава государства, но и как высшее должностное лицо. Таким статусом не обладает ни какое другое должностное лицо, ни одна из ветвей государственной власти. Поэтому Президент Республики обладает такими полномочиями, которые позволяют ему вторгаться в сферы и законодательной, и исполнительной, и судебной ветвей власти. Конституционный Совет не обладает функциями согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и не разрешает споры о компетенции между ветвями власти, которые присущи конституционным судам, и соответственно, не может находиться над ветвями власти.

Однако следует отметить, что для нахождения вне ветвей государственной власти не обязательно правовой статус того или иного государственного органа должен быть над ветвями власти. Осуществление функции конституционного контроля как специфической формы государственно-правовой деятельности, хотя и направлено прежде всего на обеспечение верховенства конституции на всей территории страны, в том числе и путем признания законов и иных актов не соответствующими конституции, тем не менее, возможно либо в рамках одной из ветвей власти, либо вне традиционной триады ветвей власти, но не обязательно над ветвями власти. С этой точки зрения позиция А.А. Караева в вопросах выделения конституционно-контрольной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти заслуживает внимания.

В то же время мы полагаем, что обладание Конституционным Советом чертами квазисудебной власти не лишает его принадлежности в полном объеме к конституционно-контрольной власти и выполнения функции такой власти. Как известно, одной из функций судов является разрешение спора о праве. Конституционный Совет также решает в случае спора вопрос о правильности

²²¹ Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нур-пресс, 2004. – 560 с. С. 364

²²² Там же. С. 364

проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума, что в некоторой степени сближает Конституционный Совет с судебной властью. Конституционно-контрольные функции в деятельности Конституционного Совета в наибольшей мере проявляются в вопросах рассмотрения до подписания Президентом принятых Парламентом законов, в том числе постановлений Парламента и его Палат на их соответствие Конституции Республики, рассмотрений до ратификации международных договоров Республики на соответствие их Конституции, рассмотрения обращений судов в случаях противоречия Конституции подлежащего применению в конкретном деле закона или иного акта.

В даче официального толкования норм Конституции Конституционным Советом также проявляется конституционно-контрольная функция в его деятельности, при которых и сам процесс правотворчества, и содержание действующих законов и иных актов, и правоприменительная деятельность должны вписываться и не противоречить не только нормам Конституции, но и самому содержанию официального толкования конституционных норм. Разумеется, конституционный контроль в Республике Казахстан в той или иной степени, в той или иной форме кроме Конституционного Совета осуществляют Президент Республики, органы судебной власти, прокуратура. Однако именно в классическом варианте конституционный контроль в настоящее время в Республике Казахстан присущ деятельности Конституционного Совета. Поэтому находящийся вне традиционного трехчленного деления ветвей государственной власти, но не над ветвями власти, Конституционный Совет Республики Казахстан как квазисудебный орган является органом конституционного контроля в Республике Казахстан.

15.3. Компетенция Конституционного Совета. Конституционное производство

Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года в статье 72 устанавливает компетенцию Конституционного Совета. В соответствии с пунктом 1 данной статьи 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 соответствии их Конституции;

4) даёт официальное толкование норм Конституции;

5) даёт заключение в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции.

Пункт 2 статьи 72 Конституции определяет, что Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьёй 78 Конституции.

Подпункт 10-1) статьи 44 Конституции устанавливает, что Президент Республики Казахстан 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, т.е. о соответствии Конституции Республики изменений и дополнений в Конституцию Республики требованиям независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и неизменности его статуса.

Статья 78 Конституции закрепляет, что суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закреплённые Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закреплённые 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.

По вопросу обращения судов Республики в Конституционный Совет в порядке статьи 78 Конституции возникает следующий вопрос: что следует понимать под категорией «иной нормативный правовой акт», содержащейся в норме статьи 78 Конституции? Само название данной формулировки указывает на то, что по форме выражения они не являются законами. Закон в широком смысле – это Конституция Республики Казахстан, законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы, законы Республики Казахстан. В узком, строго юридическом смысле закон – одна из форм выражения нормативного правового акта, юридическая сила которого имеет строго определённый правовой уровень в иерархии нормативных правовых актов. В этом смысле законы Республики Казахстан в соответствии с пунктом 2 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» по юридической силе занимают уровень после Конституции Республики Казахстан, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию, конституционных законов Республики Казахстан и кодексов Республики Казахстан. В данном случае законы Республики Казахстан имеют значение обычных (текущих) законов.

Однако категория «закон», указанная в статье 78 Конституции Республики, на наш взгляд, включает в свое содержание кроме собственно понятия «закон» консолидированные законы, кодексы и конституционные

законы, кроме законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию, которые проверяются на предмет соответствия Конституции в ином порядке, чем в порядке статьи 78 Конституции.

Таким образом, под категорией «закон», содержащейся в статье 78 Конституции Республики, на наш взгляд, следует понимать следующие формы актов: конституционные законы, кодексы, консолидированные законы и законы.

Категория «иной нормативный правовой акт», содержащаяся в статье 78 Конституции предполагает нормативные правовые акты нижестоящего правового уровня, чем законы. Это могут быть нормативные постановления Парламента и его Палат, которые также, как и законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию, конституционные законы, кодексы, консолидированные законы и законы охватываются понятием «законодательный акт». Однако в указанной конституционной норме формулировка «иной нормативный правовой акт», как нам представляется, кроме нормативных постановлений Парламента и его Палат может включать в свое содержание международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, которые имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

Следует обратить внимание на еще одну особенность компетенции Конституционного Совета. Ю. Ким писал, что «В прерогативу Конституционного Совета не входит проверка конституционности действий государственных органов и должностных лиц или правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан»²²³. Иначе говоря, Конституционный Совет не будет рассматривать обращение или жалобу на антиконституционные действия государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права граждан, даже если обращение будет исходить от субъекта, обладающего правом на обращение в Конституционный Совет.

Конституционное производство осуществляется на основе Конституции, Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан», а также на основе Регламента Конституционного Совета.

Статья 20 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» устанавливает участников конституционного производства. Ими признаются лица и органы, по обращениям которых возбуждено конституционное производство:

- 1) Президент Республики;
- 2) Председатель сената Парламента;
- 3) Председатель Мажилиса Парламента;
- 4) депутаты Парламента численностью не менее одной пятой от их общего числа;

²²³См. Ким Ю. Роль и значение Конституционного совета в обеспечении конституционной законности // «Мысль», общественно-политический ежемесячный журнал, 1997, № 11. С. 3

5) Премьер-Министр;

6) суды Республики;

7) государственные органы и должностные лица, конституционность актов которых проверяется.

В случае необходимости участники конституционного производства могут иметь своих представителей в конституционном Совете, полномочия которых оформляются в установленном порядке.

Как видно, круг участников конституционного производства ограничен. Само конституционное производство подчиняется всем правилам процессуального производства и осуществляется в процессуальной форме на основе как материальных, так и процессуальных норм конституционного права.

В то же время конституционное производство в Конституционном Совете не осуществляется в порядке гражданского, уголовного, или в какой-либо иной установленной законом форме судопроизводства. Нельзя назвать, как было отмечено выше, конституционное производство в Конституционном Совете и конституционным судопроизводством, хотя и осуществляется такое производство в процессуальной форме. Конституционное производство в Конституционном Совете мы можем назвать конституционным процессом в узком смысле.

В конституционном производстве выделяют следующие стадии:

Первая стадия «Внесение обращения»;

Вторая стадия «Принятие или отказ в принятии обращения»;

Третья стадия «Подготовка материалов для рассмотрения обращения»;

Четвертая стадия «Проведение заседания по рассмотрению обращения»;

Пятая стадия «Принятие итогового решения»²²⁴.

Решения Конституционного Совета принимаются в форме:

1) постановлений, в том числе нормативных постановлений, являющихся составной частью действующего права Республики Казахстан;

2) заключений;

3) посланий.

Итоговое решение Конституционного Совета вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и не подлежащим обжалованию. Порядок вступления в силу иных решений определяется Конституционным Советом.

Принятие Конституционным Советом итоговых решений порождает юридические последствия для всех субъектов правоотношений на территории Республики Казахстан. Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» в ст.39 устанавливает следующие последствия принятия итоговых решений.

Законы и международные договоры Республики, признанные не соответствующими Конституции, не могут быть подписаны либо

²²⁴См. Ащеулов А.Т., Караев А.А. Конституционный контроль в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. С. 522-526

соответственно ратифицированы и введены в действие. Признание законов соответствующими Конституции возобновляет течение сроков их подписания. Признание международных договоров Республики соответствующими Конституции возобновляет процесс их ратификации.

Изменения и дополнения в Конституцию Республики, признанные не соответствующими требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики, не могут быть вынесены на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики.

Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу, не подлежат применению и отменяются. Решение судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином правовом акте, исполнению не подлежат.

Выборы Президента Республики, признанные не соответствующими Конституции, решением Центральной избирательной комиссии на соответствующих избирательных участках (административно-территориальных единицах) признаются недействительными. Признание выборов Президента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранного Президента Республики.

Выборы депутатов Сената и Мажилиса Парламента, признанные не соответствующими Конституции, решением Центральной избирательной комиссии в соответствующих административно-территориальных единицах и избирательных округах признаются недействительными. Признание выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранных депутатов.

Результаты республиканского референдума, признанного не соответствующим Конституции, решением Центральной комиссии референдума на соответствующих участках голосования (административно-территориальных единицах) признаются недействительными. Признание проведенного референдума соответствующим Конституции влечет возобновление подведения итогов референдума.

Заключение о несоблюдении установленных конституционных процедур перед принятием Парламентом в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 47 Конституции соответственно решения о досрочном освобождении от должности, окончательного решения об отрешении Президента Республики влечет прекращение рассмотрения вопроса соответственно о досрочном освобождении от должности, об отрешении Президента. Заключение о соблюдении установленных конституционных процедур влечет продолжение рассмотрения вопроса соответственно о досрочном освобождении от должности Президента Республики, об отрешении от должности Президента Республики.

Обобщающие схемы по теме № 15 «Конституционный контроль в Республике Казахстан»

<p>Субъекты, обладающие правом на обращение в Конституционный Совет Республики Казахстан в соответствии с пунктом 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан</p>	Президент Республики Казахстан
	Председатель Сената Парламента
	Председатель Мажилиса Парламента
	не менее одна пятая часть от общего числа депутатов Парламента
	Премьер-Министр
<p>Конституционный Совет по обращению указанных субъектов:</p>	решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума
	рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики
	рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления
	рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции
	дает официальное толкование норм Конституции;
	дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции
<p>Кроме разрешения вопросов, указанных в пункте 1 статьи 72 Конституции, Конституционный Совет в порядке пункта 2 статьи 72 Конституции:</p>	рассматривает обращение Президента Республики, поданное им в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства на соответствие вступившего в силу закона или иного правового акта Конституции Республики; о даче заключения о соответствии Конституции Республики изменений и дополнений в Конституцию Республики требованиям независимости государства,

	унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и неизменности его статуса
<p style="text-align: center;">Конституционный Совет рассматривает обращения судов в порядке пункта 2 статьи 72 Конституции в случаях:</p>	если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина и в этой связи в соответствии со ст.78 Конституции приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие нормативные правовые акты являются правовой основой деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан?
2. Назовите полномочия Конституционного Совета в соответствии с Конституцией и конституционным законом.
3. Назовите субъектов обращения в Конституционный Совет.
4. По каким вопросам субъекты обращения в Конституционный Совет вправе обращаться в Конституционный Совет?
5. В каких случаях суды обращаются в Конституционный Совет?
6. Назовите порядок формирования Конституционного Совета.
7. Входит ли в прерогативу Конституционного Совета проверка конституционности действий государственных органов и должностных лиц или правоприменительной практики, затрагивающая конституционные права, свободы и законные интересы человека и гражданина?
8. Назовите виды (формы) решений Конституционного Совета.
9. Какова юридическая сила решений Конституционного Совета?
10. Являются ли нормативные постановления Конституционного Совета источником конституционного права Республики Казахстан, и если да, то почему?

Тема 16 Конституционные основы правосудия в Республике Казахстан

16.1. Судебная власть Республики Казахстан: понятие, сущность и место в системе разделения властей (власти)

16.2. Судебная система и правовой статус судей Республики Казахстан

16.3. Понятие и назначение конституционных принципов правосудия

16.1. Судебная власть Республики Казахстан: понятие, сущность и место в системе разделения властей (власти)

Судебная власть Республики Казахстан – одна из ветвей единой государственной власти. Судебная власть, так же, как и законодательная и исполнительная ветви власти, олицетворяет государственную власть и взаимодействует с законодательной и исполнительной ветвями власти с использованием системы сдержек и противовесов.

Тем не менее, судебная власть представляет собой самостоятельную сферу публичной власти, осуществляемая в форме правосудия только судом. В соответствии с пунктом 2 статьи 75 Конституции Республики Казахстан 1995 года судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В сфере уголовного судопроизводства Конституция Республики допускает участие присяжных заседателей в случаях, установленных законом.

Как видно, указанные в Конституции Республики Казахстан формы судопроизводства не являются исчерпывающими и допускают осуществление правосудия в иных формах, но установленные на уровне закона. Закон может установить, например, административную форму судопроизводства.

Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики (п.2 ст.76 Конституции). Данный конституционный постулат не является абсолютным. Например, в соответствии с Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 марта 1999 года № 7/2 следует иметь в виду, что не могут быть предметом рассмотрения в суде действия Президента Республики Казахстан. Кроме того, на основе норм Конституции Республики может осуществляться роспуск Парламента или Мажилиса Парламента Президентом Республики, прекращение полномочий Правительства по инициативе Президента Республики и другие правовые отношения, которые не могут быть предметом судебного разбирательства. Например, нельзя обжаловать в суд принятое на основе норм Конституции решение Президента Республики Казахстан в форме указа о роспуске им Парламента или Мажилиса Парламента либо его решение о прекращении полномочий Правительства, а также освобождение от должностей акимов, судей и т.д.

Поэтому для судебной власти Республики Казахстан не свойственно разрешение споров, конфликтов между ветвями государственной власти. При этом система сдержек и противовесов судебной ветви власти в отношениях с

другими ветвями власти может, например, выразаться в даче Верховным Судом заключения об обоснованности обвинения Президента Республики в совершении им государственной измены при исполнении своих обязанностей (п.2 ст.47 Конституции), хотя Президент Республики находится вне ветвей государственной власти.

При этом отметим, что в Конституционном законе Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»²²⁵, который так же, как и Конституция Республики устанавливает судебную систему и правовое положение судей, не воспроизводится положение пункта 2 статьи 76 Конституции Республики.

Как было указано выше, правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Это означает, что термин «правосудие» относится к деятельности только государственных судов, которые осуществляют правосудие от имени государства, т.е. от имени Республики Казахстан. Разрешение правовых споров в судах, которые не входят в судебную систему Республики Казахстан, например, в арбитражных или третейских судах, не будет подпадать под понятие «правосудие», так как эти суды не могут осуществлять правосудие от имени государства и соответственно, их деятельность носит негосударственный характер, хотя и могут влечь определенные правовые последствия.

Поэтому в соответствии с пунктом 1 статьи 76 Конституции Республики Казахстан 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. При этом правосудие осуществляется в соответствующих процессуальных формах с применением как материально-правовых, так и процессуально-правовых норм.

Сущность судебной власти производна от сущности самого государства. Сущность государства выражается прежде всего в том, чьи интересы оно выражает: интересы всех социальных слоев населения страны, всего общества, или интересы экономически господствующего класса, в том числе и интересы чиновничье-бюрократического аппарата, прежде всего его верхушки. Государство активно воздействует на общественные отношения, в том числе и через механизм судебной власти. При этом функция судебной власти в правовом государстве заключается, прежде всего, в обеспечении господства права, выраженного в конституции, законах, иных нормативных правовых актах, международных договорах.

Тем не менее, содержание самого законодательства (т.е. позитивного права), на основе которого осуществляется правосудие, является прямым отражением политики государства в экономической, социальной, финансовой, экологической, правоохранительной, военной и в других сферах жизнедеятельности общества и государства. В Республике Казахстан основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с

²²⁵ См. <http://online.zakon.kz>

пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики определяет Президент Республики Казахстан. Соответственно, не только законодательство как один из инструментов политики государства, но и судебные решения, приговоры и иные его постановления должны обеспечивать проведение в жизнь внутренней и внешней политики государства, определяемые Президентом Республики через применение законов государства. Судебная практика в целом должна вписываться в политику государства, определяемые Президентом Республики, направленная не только на защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, но и на эффективность, например, экономических реформ. И здесь на судебную деятельность, на правосудие может сказываться политический фактор.

Поэтому в литературе правильно отмечается, что в связи с функцией судебной власти встает вопрос о влиянии политического фактора на ее деятельность²²⁶. Если суд подчинен «телефонному праву» (неважно, чьим указаниям он внимает – партийного лидера, президента страны или пахана преступного сообщества) либо если судебные решения могут безнаказанно игнорироваться, в такой стране нет конституционного строя, а конституция, если и есть, то не стоит той бумаги, на которой напечатана²²⁷.

Поэтому в условиях правового государства суд, иные правоприменительные органы должны в своей деятельности в первую очередь руководствоваться принципами права безо всяких на то оговорок, безо всякой политической целесообразности обеспечивать режим правозаконности, исходя только из действия права. Недаром латинское изречение гласит: «Pereat mundus et fiat justitia!» - «Правосудие должно совершиться, хотя бы погиб мир»²²⁸!

16.2. Судебная система и правовой статус судей Республики Казахстан

В Республике Казахстан в соответствии с ее Конституцией 1995 года действует единая судебная система. Конституция Республики Казахстан в пункте 3 статьи 75 устанавливает судебную систему Республики: «Судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом». На наш взгляд, под формулировкой «учреждаемые законом» следует понимать «учреждаемые конституционным законом», т.к. пункт 4 статьи 75 Конституции прямо закрепляет, что судебная система устанавливается Конституцией и конституционным законом. Это означает, что судебная система, в которую помимо Верховного Суда Республики входят местные и другие суды Республики, не может устанавливаться обычным законом. Эта же конституционная норма устанавливает императивное правило, согласно которому учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается.

Кроме Конституции, как было отмечено, судебная система Республики устанавливается конституционным законом. В настоящее время таким конституционным законом является Конституционный закон Республики

²²⁶Мишин А.А., Страшун Б.А. Судебная власть. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с. С. 612

²²⁷Там же. С. 614

²²⁸См. Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. 608 с. С. 605

Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»²²⁹. Данный Конституционный закон конкретизирует судебную систему Республики на уровне местных и других судов. В этот Конституционный закон могут вноситься изменения и дополнения по вопросам судебной системы на уровне, например, областного, районного, городского звена. Конституция Республики не содержит такие формулировки, как «областные и приравненные к ним суды», «районные и приравненные к ним суды» и др., которые содержатся в Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», имея в виду их как местные и другие суды, учреждаемые законом. На судебную систему Республики на уровне местных и других судов в определенной степени может влиять административно-территориальное устройство Республики Казахстан, связанное, например, с образованием, упразднением тех или иных административно-территориальных единиц, установлением и изменением их границ. Соответственно, могут образовываться, реорганизовываться и упраздняться местные и другие суды Республики. Разумеется, сам по себе Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» не может образовывать, реорганизовывать и упразднять местные и другие суды Республики. Это осуществляет Президент Республики Казахстан по представлению Председателя Верховного Суда, согласованному с Высшим Судебным Советом. Указанные полномочия Президента Республики закреплены в Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

Как было отмечено выше, Конституция Республики Казахстан не допускает учреждения специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием. Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» допускает создание специализированных судов: военных, финансовых, экономических, административных, по делам несовершеннолетних и др. (ст.3). Специализированные суды рассматривают и разрешают юридические дела и споры, возникающие в сфере финансовых, экономических, административных отношений и т.п., которые связаны со спецификой рассматриваемых дел. Поэтому конституционная формулировка «другие суды Республики, учреждаемые законом» может подразумевать специализированные суды, но не специальные суды. Для специализированных судов, также как и для всех других судов судебной системы Республики, принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными (ст.77).

Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» устанавливает, что судьи всех судов Республики Казахстан обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями. Следует отметить, что в данном случае формулировка «обладают единым статусом» не является абсолютной категорией. Само слово «статус» происходит от латинского status и означает состояние дел,

²²⁹ См. <http://online.zakon.kz>

положение²³⁰. Статус правовой означает установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей²³¹. На наш взгляд, категория «правовой статус» помимо право- и дееспособности, гражданства, включает в свое содержание не только деликтоспособность, но и порядок назначения на должность, компетенцию (полномочия), основания прекращения полномочий и т.п. Категория «единый правовой статус» предполагает, что у субъектов правоотношений не должны проявляться различия не только в объеме прав, свобод и обязанностей, но и в вопросах объема компетенции, единого порядка назначения на должность, освобождения от должности, ответственности и др. в отношении должностных лиц. В отношении правового статуса судей Республики Казахстан также имеются различия в вопросах назначения на должность, в требованиях к кандидатам в судьи в зависимости от того, на какую должность судьи претендует кандидат в судьи – судьи районного суда, областного либо Верховного Суда Республики.

Например, пункт 1 статьи 82 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что председатель и судьи Верховного Суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета. Пункт 2 этой же статьи Конституции гласит, что председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета. Иначе говоря, порядок наделения судьи полномочиями хоть и немного, но различается в зависимости от принадлежности судьи к тому или иному звену судебной системы Республики.

Кроме того, различия проявляются в неодинаковых требованиях (цензах), предъявляемых к кандидатам в судьи в зависимости от назначения на должность судьи районного суда, областного суда, Верховного Суда. Например, если судьей районного суда может быть назначен гражданин Республики Казахстан, достигший возраста тридцати лет, 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, 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), прошедший медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи, 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

²³⁰См. Словарь иностранных слов – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., - 1988. С. 471

²³¹См. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА – М, 1999. – VI, 790 с. С.655

окончания обучения), прошедший полиграфологическое исследование, то к судье областного суда предъявляются более строгие требования.

Вопросы иммунитета от юридического преследования судьи также зависят от того, какого звена судебной системы является тот или иной судья. Так, например, все судьи, кроме Председателя и судей Верховного Суда Республики Казахстан не могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, основанного на заключении Высшего Судебного Совета Республики. Председатель и судьи Верховного Суда Республики не могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия Сената Парламента Республики Казахстан. В одном случае согласие должен дать Президент Республики, в другом – Сенат Парламента. Все зависит от того, к какому звену судебной системы принадлежит тот или иной судья (п.2 ст.79 Конституции).

В то же время формулировка «судьи всех судов Республики Казахстан обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями», на наш взгляд, предполагает, что все судьи, независимо от того, являются ли они судьями Верховного Суда, либо судьями местного, либо судьями других судов, осуществляют правосудие от имени Республики Казахстан, выполняют свои обязанности на постоянной основе и являются носителями судебной власти. Данное правило закреплено в статье 23 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

На судей также, как и в отношении депутатов Парламента, Председателя и членов Конституционного Совета, членов Правительства распространяются ограничения в вопросах несовместимости занимаемой должности 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 организации²³².

Кроме того, судьи, так же, как и военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов ограничены в некоторых других политических правах. В частности, они не могут состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии (п.2 ст.23 Конституции). Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Совета от 5 июля 2000 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан» следует иметь в виду, что пункт 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан в части запрета судьям состоять в партиях, профессиональных союзах следует понимать так, что это положение не означает ограничение права судей состоять в иных общественных

²³²В отношении членов Правительства Республики Казахстан могут быть исключения. В частности, они могут входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, если это является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством (см. п.2 ст. 68 Конституции Республики Казахстан 1995 года в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.) (прим. авторов)

объединениях и создавать такие объединения для реализации и защиты общих интересов судейского сообщества, в рамках Конституции и законодательства Республики Казахстан²³³.

На судью не могут быть возложены внесудебные функции и обязанности, не предусмотренные законом. Судья не может быть включен в составы государственных структур по вопросам борьбы с преступностью, соблюдения законности и правопорядка (п.2 ст.23 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»). Это связано с тем, чтобы обеспечить объективность, беспристрастность и независимость судьи при рассмотрении и разрешении им юридических дел и споров.

Поэтому пункт 1 статьи 77 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону. Это означает, что судья, вне зависимости от принадлежности к тому или иному звену судебной системы Республики, обязан быть объективным, беспристрастным и независимым от кого бы то ни было при осуществлении правосудия.

Разумеется, даже если Конституция и законы Республики характеризуют судью при осуществлении правосудия независимым и подчиняющимся только Конституции и закону, но, тем не менее, если судья лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие обоснованные сомнения в его беспристрастности, то такой судья не может осуществлять правосудие, так как может вынести незаконные и необоснованные решения, приговоры и иные постановления, и подлежит отводу. Личная, прямая или косвенная заинтересованность в исходе дела сами по себе уже не охватываются понятиями «независимость», «объективность», «беспристрастность». Акты органов судебной власти (решения, приговоры и иные постановления) как правоприменительные акты затрагивают или касаются прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, юридических лиц. Поэтому очень важно, чтобы все без исключения правоприменительные акты, в том числе и акты судов, соответствовали Конституции и закону. Это будет способствовать защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечению исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики Казахстан.

16.3. Понятие и назначение конституционных принципов правосудия

Слово «принцип» происходит от латинского слова *principium* (основа, начало) и означает основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности.²³⁴ Принципы правосудия – это основополагающие, руководящие идеи, начала, положенные в основу осуществления (отправления) правосудия.

Правосудие выступает как одна из форм государственно-правовой деятельности, которая не может не затрагивать или касаться прав, свобод и

²³³См. Казахстанская правда, 2000, 13 июля

²³⁴Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. С. 400

обязанностей человека и гражданина. Поэтому судебная власть также олицетворяет государственную власть как одна из относительно самостоятельных ветвей власти и, соответственно, наделена полномочиями в соответствии с Конституцией и законами применять меры государственного принуждения. Суд, судья реализуют правовые нормы во всех формах, но главным образом путем применения. И от того, насколько законно, обоснованно и справедливо судья будет пользоваться предоставленными ему Конституцией и законами государственно-властными полномочиями, будет зависеть эффективность охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Конституции Республики Казахстан установлены следующие принципы правосудия, которыми должен руководствоваться судья при применении закона (п.3 ст. 77):

- 1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда;
- 2) никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение;
- 3) никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом;
- 4) в суде каждый имеет право быть выслушанным;
- 5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон;
- 6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- 7) никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди;
- 8) любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого;
- 9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания;
- 10) применение уголовного закона по аналогии не допускается.

Принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными для всех судов и судей Республики.

На наш взгляд, указанные принципы правосудия имеют обязательную силу не только именно на судебной стадии рассмотрения и разрешения юридического дела (гражданского, уголовного и др.), но и на досудебной стадии рассмотрения (расследования) дела. Например, органы, осуществляющие досудебное производство (расследование) по уголовным делам, при возникновении любых сомнений в виновности лица также должны их толковать в пользу обвиняемого (подозреваемого), также как, например, не

должны принимать во внимание доказательства, полученные с нарушением закона²³⁵.

Поэтому не только суд (судья), но и иные правоприменительные органы, осуществляющие правоохранительные функции, при решении вопроса о привлечении лица к юридической ответственности должны руководствоваться указанными конституционными принципами, так как Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики, в том числе и в сфере правоохранительной и правоприменительной деятельности. Кроме того, эти конституционные принципы должны пронизывать красной нитью все отраслевое законодательство, регулирующее правоприменительную деятельность судов и иных правоохранительных органов. Если принципы отраслевого законодательства будут противоречить конституционным принципам, то должны применяться конституционные принципы. Это будет способствовать охране и защите прав и свобод человека и гражданина от их незаконного, необоснованного и несправедливого привлечения к юридической ответственности и, в конечном счете, способствовать укреплению режима конституционной законности.

Кроме того, практически любой закон или иной нормативный правовой акт, регулирующий и охраняющий то или иное общественное отношение, затрагивает или касается прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Может ли закон или иной нормативный правовой акт, на основе которого судом рассматривается и разрешается то или иное юридическое дело, правовой спор, оказаться противоречащим Конституции Республики Казахстан? Да, может. В этом случае Конституция Республики в статье 78 предусматривает императивную норму, согласно которой 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.

Близко к деятельности судов примыкает прокуратура. 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 (п.1 ст.83 Конституции).

²³⁵При этом следует иметь в виду, что в сфере гражданского права вина имеет иное значение, чем в сфере, например, уголовного права, так как в гражданском праве предполагается виновность лица, и на нем лежит бремя доказывания своей невиновности, т.е. действует принцип презумпции виновности лица, тогда как в уголовном праве действует принцип презумпции невиновности лица до тех пор, пока виновность лица не будет признана вступившим в законную силу приговором суда (прим. авторов)

Обобщающие схемы по теме № 16 «Конституционные основы правосудия в Республике Казахстан»

Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только <i>судом</i>	
Формы осуществления <i>судопроизводства</i>	гражданское судопроизводство
	уголовное судопроизводство
	иные установленные законом формы судопроизводства
	в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей
Судами Республики Казахстан являются:	Верховный Суд
	местные суды
	другие суды, учреждаемые законом
Судебная власть осуществляется от <i>имени</i>	Республики Казахстан
Судебная власть имеет своим <i>назначением</i>	защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики
Судебная власть распространяется	на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики

Конституционные принципы правосудия	
При применении закона судья должен руководствоваться следующими <i>принципами:</i>	лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда
	никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение
	никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом
	в суде каждый имеет право быть выслушанным
	законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на

	граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон
	обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность
	никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди
	любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого
	не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания
	применение уголовного закона по аналогии не допускается
<i>Принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными для всех судов и судей Республики</i>	

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите конституционно-правовые основы деятельности судебной власти в Республике Казахстан.
2. Назовите судебную систему Республики Казахстан.
3. Какова роль суда по защите конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина?
4. Что означает понятие «право на судебную защиту»?
5. Назовите систему судебных инстанций, сложившихся в настоящее время в Республике Казахстан.
6. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус судей Республики Казахстан.
7. Какие существуют гарантии независимости судей?
8. Какими принципами должен руководствоваться судья при применении закона?
9. Каким образом обязан поступить суд, если усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина?
10. Какова юридическая сила судебных актов в Республике Казахстан?
11. Являются ли нормативные постановления Верховного Суда источником конституционного права Республики Казахстан, и если да, то в каких случаях?

Тема 17 Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан

17.1. Понятие местного государственного управления в Республики Казахстан

17.2. Правовое положение местных представительных органов Республики Казахстан

17.3. Правовой статус местных исполнительных органов Республики Казахстан

17.4. Особенности правового статуса выборных акимов

17.5. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Казахстан

17.1. Понятие местного государственного управления в Республики Казахстан

Местное государственное управление является частью государственного управления, осуществляемого в масштабах всего государства. В литературе под государственным управлением понимают осуществление государственного руководства определенными сферами жизни государства и объектами со стороны органов исполнительной власти²³⁶.

Казахстанские авторы не склонны считать государственное управление и местное государственное управление в частности деятельностью, присущей именно исполнительным органам государства. В частности, отмечается, что Конституция не вкладывает в понятие «местное государственное управление» сугубо управленческий смысл. Отнесение местных представительных органов, наряду с исполнительными, к системе местного государственного управления не предполагает, что маслихаты становятся институтом исполнительной власти²³⁷. Далее отмечается, что нельзя отождествлять понятия «государственное управление» и «исполнительная власть», что было традиционно для советского периода²³⁸.

Следует отметить, что в нормах Конституции Республики Казахстан 1995 года наряду со словами «местное государственное управление» содержатся слова «государственная власть» (напр., ст. ст. 3, 40). При этом согласно пункта 4 статьи 3 Конституции государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Очевидно, данная конституционная норма предполагает, что все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная и, соответственно органы, принадлежащие к тем или иным ветвям власти и

²³⁶Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с. С. 145

²³⁷Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нур-пресс, 2004. – 560 с. С. 450

²³⁸Там же. С. 450

осуществляющие полномочия в сфере той или иной ветви власти, охватываются категорией «государственная власть».

В то же время отметим, что понятие «местное государственное управление» в содержательном плане, хотя и является составной частью категории «государственная власть», включающая все ветви власти, тем не менее, осуществляется без судебной власти, которая также является частью государственной власти. В соответствии со статьей 85 Конституции Республики Казахстан местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. В этой конституционной норме нет упоминания о местных и других судах, учреждаемых законом, поскольку судебная власть как составная часть государственной власти, так же как представительная и исполнительная власть, составляет единую систему, которая устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Таким образом, можно констатировать, что осуществление местного государственного управления в Республике Казахстан не присуще судебной власти, на уровне, скажем области, района, города.

Тем не менее, можно дать следующее определение местного государственного управления в Республике Казахстан. *Местное государственное управление* – звено (элемент, вид) в структуре единой государственной власти Республики Казахстан, осуществляемое *местными представительными и исполнительными органами*, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Под *местными представительными органами* понимают *маслихатов* всех уровней (областей (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения)). *Местный исполнительный орган* возглавляет *аким* соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики (п.3 ст.87 Конституции).

17.2. Правовое положение местных представительных органов Республики Казахстан

В соответствии с пунктом 1 статьи 86 Конституции Республики Казахстан 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.

В литературе правильно указывается, что современное положение местных представительных органов – маслихатов – в механизме власти не позволяет четко определить, к какой ветви власти они относятся. Их нельзя отнести к законодательной ветви власти, т.к. правом принятия законов они не обладают. Их акты носят строго подзаконный характер. Нельзя назвать маслихаты исполнительными органами²³⁹.

²³⁹См. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нұр-пресс, 2004. – 560 с. С. 454

Правовое положение маслихатов как местных представительных органов выражается, в отличие от Парламента Республики Казахстан, который является высшим представительным органом, в том, что, во-первых, как и Парламент, маслихат формируется на выборной основе и состоит из депутатов, и на этой основе обладает представительским характером; во-вторых, маслихаты осуществляют власть не в масштабе всей страны, как Парламент, а на соответствующей территории (область, район, город, район в городе). Пункт 6 статьи 86 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом. В настоящее время таким законом является Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»²⁴⁰.

Следует отметить, что правовое положение маслихатов несколько изменилось в связи с внесенными 21 мая 2007 года и 10 марта 2017 года в Конституцию Республики Казахстан 1995 года изменений и дополнений²⁴¹. Изменения коснулись вопросов срока полномочий маслихатов, прекращения их полномочий, взаимоотношений с акимами и др. Так, срок полномочий маслихатов в настоящее время составляет пять лет вместо ранее четырех лет; изменился субъект досрочного их роспуска – теперь полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента. Ранее полномочия маслихата досрочно прекращались Сенатом Парламента по основаниям и в порядке, установленном законом. Неизменным осталось принятие решения маслихатом о самороспуске.

То, что теперь полномочия маслихата как местного представительного органа прекращаются досрочно Президентом Республики, на наш взгляд, исходит из той концепции, что полномочия высшего представительного органа – Парламента, либо Мажилиса Парламента также могут быть досрочно прекращены Президентом Республики, который по своему правовому статусу находится вне ветвей государственной власти и тем самым не «вмонтирован», не интегрирован ни в каком объеме ни в одну из ветвей власти.

Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата (п.3 ст.86 Конституции).

В соответствии с пунктом 4 статьи 86 Конституции Республики 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;

²⁴⁰Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 3; ст. 17

²⁴¹См. Законы Республики Казахстан от 21 мая 2007 года и от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»

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.

В отличие от высшего представительного органа – Парламента Республики, закрепленные в Конституции полномочия которого носят исчерпывающий характер и не подлежат расширению путем издания отдельных законодательных актов, полномочия маслихата конституционной формулировкой «осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан» не ограничиваются исключительно рамками конституционных норм. Отдельные законы, определяющие правовое положение маслихатов, могут дополнительно расширять компетенцию маслихатов по вопросам обеспечения прав и законных интересов граждан. Главное, чтобы эти законы, которые более часто, чем нормы Конституции, подвержены изменениям и дополнениям, не противоречили Конституции Республики Казахстан.

Кроме того, Конституция также в той или иной степени регулирует на местном уровне вопрос взаимодействия между собой местных представительных и исполнительных органов с использованием систем сдержек и противовесов, кроме местных и других судов Республики, учреждаемых законом. Так, депутаты маслихата по инициативе не менее одной пятой части от их общего числа могут поставить вопрос о выражении акиму вотума недоверия. 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 (п.5 ст.87).

В отличие, например, от наступления такого юридического последствия, как заявление Правительством о своей отставке перед Президентом Республики, связанное с выражением ему Мажилисом Парламента вотума недоверия, Конституция Республики не устанавливает правовые последствия выражения маслихатом вотума недоверия акиму. Аким, в отношении которого маслихатом выражен вотум недоверия, не заявляет о своей отставке перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом.

В свою очередь, Президент Республики либо соответствующий аким могут принять к сведению выраженное маслихатом недоверие акиму, а также вопрос о его освобождении, однако данная конституционная норма (п.5 ст.87 Конституции) не обязывает Президента Республики либо соответствующего акима освободить от должности нижестоящего акима в случае, скажем, неисполнения им законов Республики.

В то же время подпункт 4) статьи 17 Конституционного закона «О Президенте Республики Казахстан» устанавливает, что Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должности, а также освобождать от должности акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики в случае выражения им недоверия

соответствующими маслихатами большинством голосов от общего числа депутатов.

Однако статья 24 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» предусматривает процедуру выражения маслихатом вотума недоверия акиму. Основанием для рассмотрения маслихатом вопроса о выражении недоверия акиму является двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета.

Инициирование вопроса о выражении вотума недоверия акиму осуществляется сбором подписей депутатов маслихата. Сбор подписей организуется инициаторами-депутатами маслихата и оформляется подписными листами.

Сбор подписных листов осуществляется в течение десяти рабочих дней со дня письменного обращения инициаторов-депутатов маслихата. Заполненные подписные листы сдаются секретарю маслихата, который в течение пяти рабочих дней организует проверку подлинности собранных подписей. По результатам проверки составляется протокол о подлинности подписей инициаторов-депутатов маслихата.

Сессия маслихата по выражению вотума недоверия акиму проводится в течение одного месяца со дня оформления протокола о подлинности подписей инициаторов-депутатов маслихата.

В ходе сессии маслихата по выражению вотума недоверия акиму обсуждаются причины, послужившие инициированию вопроса о выражении вотума недоверия акиму, проводится голосование.

Выражение вотума недоверия акиму считается состоявшимся, если за это решение проголосовало большинство от общего числа депутатов маслихата. Сессия маслихата по выражению вотума недоверия акиму оформляется решением сессии маслихата.

В случае выражения вотума недоверия акиму решение сессии маслихата в незамедлительном порядке направляется Президенту Республики Казахстан либо вышестоящему акиму.

Президент Республики Казахстан либо вышестоящий аким со дня получения решения сессии маслихата о выражении вотума недоверия в течение десяти рабочих дней рассматривает вопрос о прекращении полномочий акима либо поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей.

В случае если Президент Республики Казахстан либо вышестоящий аким отклоняет вотум недоверия акиму, депутаты маслихата большинством голосов от общего числа депутатов вправе по истечении шести месяцев со дня первого выражения вотума недоверия повторно выразить вотум недоверия перед Президентом Республики Казахстан либо вышестоящим акимом. В этом случае Президент Республики Казахстан либо вышестоящий аким освобождает от должности акима (ст. 24 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»).

17.3. Правовой статус местных исполнительных органов Республики Казахстан

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 (п.1 ст.87 Конституции).

В отличие от местных представительных органов – маслихатов, которых в полном объеме мы не можем отнести ни к одной из ветвей власти, т.к., скажем, законодательная ветвь власти в Республике Казахстан не имеет единой системы законодательных органов, местные исполнительные органы являются звеньями единой системы исполнительных органов, возглавляемое Правительством Республики. Кроме того, так же, как и в отношении маслихатов, Конституция Республики Казахстан не устанавливает исчерпывающего объема полномочий местных исполнительных органов. На это указывает подпункт 4 пункта 2 статьи 87 Конституции формулировкой «осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики». Тем самым, законодательные акты Республики Казахстан могут устанавливать дополнительную компетенцию местных исполнительных органов, не указанную непосредственно в нормах Конституции Республики. Эти законодательные акты, которые подвержены более частым изменениям и дополнениям, чем нормы Конституции, не должны противоречить Конституции Республики. Также, как и в вопросах правового положения маслихатов, в отношении местных исполнительных органов Конституция Республики Казахстан в пункте 6 статьи 87 закрепляет, что компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности устанавливаются законом. В настоящее время таким законом является тот же Закон, который устанавливает компетенцию маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов, т.е. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

В соответствии с пунктом 2 статьи 87 Конституции Республики 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.

Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющейся представителем

Президента и Правительства Республики (п.3 ст.87). Следует отметить, что не только акимы областей, городов республиканского значения и столицы Республики являются представителями Президента и Правительства Республики, но и акимы районов, городов областного значения, хотя последние прямо не назначаются Президентом Республики.

Пункт 4 статьи 87 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что 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. Тем самым, Конституция Республики допускает выборность акимов административно-территориальных единиц ниже областного, городов республиканского значения и столичного звена. Особенность их статуса рассмотрим в следующем вопросе.

17.4. Особенности правового статуса выборных акимов

Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года в пункте 4 статьи 87 в бланкетной форме допускает выборность акимов соответствующих административно-территориальных единиц, кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы путем следующей формулировки: «Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом». Под акимами иных административно-территориальных единиц, как видно, следует понимать тех акимов, которые не являются акимами областей, городов республиканского значения и столицы.

При этом отметим, что Конституция Казахстана 1995 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года в отличие от выборов Президента Республики, депутатов Парламента Республики, которые избираются в соответствии с конституционным законом, в отношении акимов соответствующих административно-территориальных единиц устанавливает порядок их назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности в соответствии с законом без указания на статус (форму) закона. На наш взгляд, в данном случае речь идет об обычном законе, а не о конституционном законе, который определяет порядок назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов соответствующих административно-территориальных единиц. В настоящее время таким законом является Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» с изменениями и дополнениями по состоянию на 11 июля 2017 года.

Данный Закон установил выборность акимов на уровне города районного значения, села, поселка, сельского округа. В частности, пункт 1 статьи 36 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» определяет, что аким города районного значения, села,

поселка, сельского округа избирается на должность сроком на четыре года маслихатом района (города областного значения) на альтернативной основе из кандидатур в возрасте не моложе двадцати пяти лет, представленных акимом района (города областного значения) и согласованных с собранием местного сообщества.

Пункт 2 этой же статьи закрепляет, что аким города районного значения, села, поселка, сельского округа освобождается от должности акимом района (города областного значения) с согласия местного сообщества и акима области.

Сам порядок проведения выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов установлен в статье 36-1 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», которая детально, подробнейшим образом регламентирует порядок проведения указанных акимов. Тем самым, данный Закон предусматривает выборность акимов на уровне акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

Следует обратить внимание на еще одну особенность правового статуса выборных акимов. В соответствии с пунктом 4 статьи 87 Конституции Республики Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей. При этом данная норма не конкретизирует, вправе ли Президент Республики освобождать от должностей выборных акимов. Если допустить, что Президент Республики Казахстан вправе по своему усмотрению освобождать от должностей не только назначаемых, но и выборных акимов, то тогда закон, который определяет порядок назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов соответствующих административно-территориальных единиц, должен содержать указания об этом. Как было отмечено выше, Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» предусмотрел освобождение выборных акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов акимом района (города областного значения) с согласия местного сообщества и акима области, но не Президентом Республики (п.2 ст.36). В любом случае норма в Конституции, предусматривающая освобождение акимов от должностей по усмотрению Президента Республики, нуждается в разъяснении Конституционного Совета в части того, вправе ли Президент Республики Казахстан освобождать по своему усмотрению выборных акимов от должностей, или только назначаемых.

17.5. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Казахстан

Конституция Республики Казахстан признает местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (п.1 ст.89).

Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, даёт следующее определение местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть

государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Ранее, до внесения изменений и дополнений 21 мая 2007 года, Конституция Республики Казахстан 1995 года отделяла местное самоуправление от местного государственного управления. Например, пункт 2 статьи 89 Конституции 1995 года устанавливал, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Этим самым подчеркивалось, что местное самоуправление вообще и органы местного самоуправления в частности отделены от государственного управления, в том числе и от местного государственного управления, и тем самым органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Иначе говоря, местное самоуправление не могло осуществляться государственными органами, например, местными представительными органами – маслихатами.

21 мая 2007 года в Конституцию Республики Казахстан 1995 года Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»²⁴² были внесены поправки в те или иные нормы Конституции, в том числе и в 89 статью Конституции по вопросам местного самоуправления. Теперь пункт 2 статьи 89 Конституции 1995 года в редакции данного Закона устанавливает, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Это означает, что местное самоуправление может осуществляться не только общественными институтами, но и государственными органами в лице, например, маслихатов. Тем самым стерта граница, своеобразная «китайская стена» между государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам осуществления местного самоуправления.

Кроме того, Конституция Республики 1995 года с поправками от 21 мая 2007 года устанавливает, что органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций (п.2 ст.89). Можно сказать, кроме маслихатов те или иные органы местного самоуправления как общественные институты могут осуществлять функции, присущие государственным институтам, если такие полномочия будут прописаны в законе. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», который в первоначальной редакции был принят под названием «О местном государственном управлении в Республике Казахстан»²⁴³, установил, что аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа,

²⁴²Казахстанская правда, 2007, 22 мая

²⁴³Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 3; ст. 17

наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления (ст.2-1). Тем самым в соответствии с данным Законом местное самоуправление может осуществляться не только местными представительными органами – маслихатами, но и акимами, являющимися представителями Президента и Правительства Республики.

В отличие от Конституции Республики Казахстан 1995 года, Конституция, например, Российской Федерации 1993 года в статье 12 устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Правда, часть 2 статьи 132 этой же Конституции закрепляет, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых затрат. Далее оговаривается, что реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Таким образом, в правовой плоскости в Республике Казахстан на уровне местного самоуправления произошло некоторое слияние общественных и государственных институтов, в связи с чем в пункте 1 статьи 5 Конституции Республики Казахстан 1995 года Законом от 21 мая 2007 года исключена формулировка «не допускается слияние общественных и государственных институтов». Эффективна ли та модель местного самоуправления, которая предусмотрена Конституцией Республики Казахстан 1995 года и отдельным законодательством в плане экономического, социального, политического развития местных сообществ, покажет время.

Обобщающие схемы по теме № 17 «Конституционно-правовые основы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан»

<i>Местное государственное управление осуществляется</i>	
<i>местными представительными органами</i>	<i>местными исполнительными органами</i>
которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории	
<i>Местные представительные органы - маслихаты</i> выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление	<i>Местные исполнительные органы</i> входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Местный исполнительный орган возглавляет <i>аким</i> соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики

<p>Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет</p>	<p>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</p>
<p>Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске</p>	<p>Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики</p>
<p>К ведению маслихатов относится:</p>	<p>К ведению местных исполнительных органов относится:</p>
<p>утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении</p>	<p>разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения</p>
<p>решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства</p>	<p>управление коммунальной собственностью</p>
<p>рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата</p>	<p>назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов</p>
<p>образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата</p>	<p>осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики</p>
<p>осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан</p>	

<i>Акт</i> маслихата	<i>Акты</i> акима
<i>решения</i>	<i>решения и распоряжения</i>
обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы	

В Республике Казахстан признается <i>местное самоуправление</i> , обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения	
<i>Местное самоуправление</i> осуществляется	населением непосредственно, а также через <i>маслихаты</i> и другие <i>органы местного самоуправления</i> в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения
<i>Органам местного самоуправления</i> в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций	
Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом	

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте понятие «местное государственное управление».
2. Что понимается под «местными представительными органами» в Республике Казахстан?
3. Что понимается под «местными исполнительными органами» в Республике Казахстан?
4. Назовите систему местных представительных и местных исполнительных органов Республики Казахстан.
5. Какие вопросы отнесены к ведению местных представительных органов?
6. Охарактеризуйте правовой статус депутата маслихата.
7. Назовите компетенцию местных исполнительных органов.
8. Охарактеризуйте правовой статус акимов областей, города республиканского значения и столицы республики.
9. Охарактеризуйте правовой статус акимов иных административно-территориальных единиц.
10. В чем особенность правового статуса выборных акимов?
11. Прекращаются ли полномочия выборных акимов при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики?
12. Прекращаются ли досрочно полномочия депутатов соответствующих маслихатов в случае упразднения административно-территориальной единицы, от которых они были избраны?
13. Раскройте понятие «местное самоуправление».
14. Входят ли в настоящее время органы местного самоуправления в систему государственных органов Республики Казахстан?

Словарь терминов по дисциплине «Конституционное право Республики Казахстан»

А

Абсентеизм – неучастие избирателей в голосовании при выборах главы государства, депутатов и иных должностных лиц, а также в голосовании на референдумах, т.е. неявка в помещение для голосования. Абсентеизм приводит к снижению численности избирателей, при которых выборы считаются состоявшимися.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 марта 2017 года, Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 июня 2017 года не устанавливают необходимое количество явки зарегистрированных избирателей, при которых выборы должны быть состоявшимися. Ранее в Казахстане выборы считались состоявшимися, если в них приняло участие более 50 % избирателей, занесённых в списки избирателей. Теперь этот барьер снят и теоретически выборы будут считаться состоявшимися при любой явке избирателей. Данный подход основан на конституционно закреплённом праве, а не обязанности граждан Республики участвовать в выборах, а также участвовать в республиканском референдуме (п. 2 ст. 33). Сделано это потому, что право гражданина Республики избирать или быть избранным не должно зависеть и, соответственно, не должно ограничиваться неявкой части избирателей на выборы. Иначе говоря, воля тех, кто решил голосовать, не может быть нарушена теми, кто решил не участвовать в выборах, и отказался от голосования.

Административно-территориальное устройство (деление) – разделение территории государства на определенные части – административно-территориальные единицы: области, провинции, районы и т.п., в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства и местное самоуправление. В федеративных государствах административно-территориальное деление осуществляется в субъектах федерации.

В систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят административно-территориальные единицы: *село, поселок, сельский округ, район в городе, город, район, область* (ст.1 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»).

Аким – по определению подпункта 1) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных

государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики Казахстан, ответственный за состояние социально-экономического развития соответствующей территории.

Пункт 4 статьи 87 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что 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.

Кроме того, 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. Однако данная норма не предусматривает такого юридического последствия, как обязанность Президента Республики либо соответствующего акима освободить от должности акима, которому было выражено недоверие маслихатом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики (п.5 ст.87 Конституции).

Активное избирательное право - в конституционном праве право избирать, т.е. право граждан участвовать в формировании властных структур, а также участвовать в республиканском референдуме. В Республике Казахстан активное избирательное право принадлежит всем гражданам по достижении восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств (п.1 ст. 4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»).

Апатриды – то же, что и *лица без гражданства*.

Б

Беженцы – по определению подпункта 1) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 г. «О беженцах» иностранец, который в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой своей страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких

опасений, или лицо без гражданства, находящиеся вне страны своего постоянного места жительства или гражданской принадлежности, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений.

Бикамерализм – двухпалатная система (структура) представительных учреждений - парламентов. Как правило, конституции современных государств закрепляют либо равнозначную, либо различную компетенцию каждой из палат парламента, и соответственно, разный порядок их формирования.

В Республике Казахстан в соответствии с пунктом 1 статьи 50 Конституции Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (п. 2 ст. 50 Конституции).

Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом (п. 3 ст. 50 Конституции).

Исключительные компетенции каждой из Палат Парламента: Сената и Мажилиса закреплены соответственно в статьях 55 и 56 Конституции Республики Казахстан.

Бипатрид – лицо, обладающее гражданством (подданством) двух и более государств (двойным гражданством либо многогражданством). В отличие от конституции некоторых зарубежных государств (напр., Российской Федерации), где допускается двойное гражданство (ст.62 Конституции РФ), Конституция Республики Казахстан 1995 г. прямо закрепляет, что за гражданином Республики не признается гражданство другого государства (п.3 ст. 10 Конституции).

В

Верховный суд Республики Казахстан - высший судебный орган 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 (ст. 81 Конституции). Верховный Суд Республики Казахстан является высшим звеном судебной системы Республики, которая устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Тем самым, Верховный Суд Республики Казахстан «венчает» судебную ветвь единой государственной власти. Председатель и судьи Верховного Суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета (п.1 ст. 82 Конституции). В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конституции нормативные постановления Верховного Суда Республики являются составной частью действующего права Республики Казахстан (см. *Действующее право в Республике Казахстан*).

Вето (от лат. veto – запрещаю) - в большинстве современных государствах акт главы государства или верхней палаты парламента, приостанавливающий или не допускающий вступления в силу решения (чаще всего закона), принятый соответственно, парламентом либо нижней палатой парламента. В данном случае акт главы государства выступает в форме отказа подписать закон, принятый парламентом. В конституционном праве различают **абсолютное** и **относительное** вето. **Абсолютное** (или **резолютивное**) вето – это такой отказ главы государства подписать закон (законопроект), который не может быть преодолен парламентом, т.е. он является окончательным. **Относительное** (**отлагательное** или **суспензивное**) вето – это такой отказ главы государства санкционировать закон (законопроект), который лишь приостанавливает вступление его в силу, поскольку парламенту предоставляется право путем преодоления возражения главы государства окончательно принять этот закон вторичным голосованием. При этом для вторичного (окончательного) принятия закона (законопроекта) обычно требуется квалифицированное большинство голосов членов (депутатов) парламента. Кроме того, различают также **общее** и **выборочное (частичное)** вето. Первое означает возможность отклонения всего закона в целом, второе означает наложение вето на отдельные положения или статьи закона (законопроекта).

В Республике Казахстан в соответствии с подпунктом 2) статьи 44 Конституции Президент Республики Казахстан подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования. В свою очередь, подпункт 2) пункта 2 статьи 54 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства на принятые Парламентом конституционные законы рассматриваются в предусмотренном настоящим подпунктом порядке. При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

Таким образом, в Республике Казахстан применяется **относительное (отлагательное)** вето, и как **общее**, так и **выборочное (частичное)** вето.

Вотум недоверия (вотум от лат. votum – желание, воля) - в конституционной практике некоторых государств выраженное парламентом либо его нижней палатой неодобрение политической линии, программы, или законопроекта правительства либо отдельного министра. Инициатива

постановки вопроса о вотуме доверия может исходить как от самого правительства, так и от определенного количества депутатов или парламентских фракций. В зарубежных странах выражение вотума недоверия может приводить либо к уходу в отставку данного правительства и формированию нового, либо к роспуску нижней палаты парламента и проведению внеочередных (досрочных) парламентских выборов.

В Республике Казахстан Конституция предоставляет право Парламенту либо Мажилису Парламента выразить вотум недоверия Правительству. В частности, подпункт 2) статьи 53 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Парламент на совместном заседании Палат 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.

В свою очередь, пункт 2 статьи 56 Конституции устанавливает, что Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству.

Однако в зарубежных странах вотум недоверия правительству, как было указано выше, может привести не только к отставке правительства, но и к роспуску нижней палаты парламента. В Республике Казахстан, в отличие от большинства современных государств, Парламент, состоящий из двух палат, подлежит роспуску либо в целом, либо роспуску подлежит только одна Палата – Мажилис (п.1 ст.63 Конституции).

В то же время роспуск Парламента или Мажилиса Парламента не обязательно связывается именно с вопросом выражения вотума недоверия Правительству со стороны Парламента или Мажилиса Парламента. Поэтому Президент Республики может распустить Парламент или Мажилис Парламента после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром по иным, не связанным с выражением вотума недоверия Правительству Парламентом или Мажилисом Парламента, основаниям (см. *Роспуск Парламента Республики Казахстан*).

Временные конституционные нормы – нормы, содержащиеся в конституциях или в иных актах конституционного значения, которые действуют только в пределах определенного периода времени, по истечении которого они прекращают свое действие. Обычно они содержатся в заключительной части конституции. Примером может служить норма пункта 2 статьи 94 Конституции Республики Казахстан, устанавливающая, что «Вице-Президент Республики Казахстан, избранный в соответствии с законодательством Республики Казахстан, действующим на момент вступления Конституции в силу, сохраняет свои полномочия до истечения срока, на который он был избран».

Г

Города областного значения – одна из категорий городов, к которым в соответствии с подпунктом 2) статьи 3 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек.

Города районного значения - одна из категорий городов, к которым в соответствии с подпунктом 3) статьи 3 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» могут быть отнесены населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитая сеть учебных и культурно-просветительных, лечебных и торговых объектов, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют свыше двух третей общей численности населения.

Города республиканского значения - одна из категорий городов, к которым в соответствии с подпунктом 1) статьи 3 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» могут быть отнесены населенные пункты, имеющие особое государственное значение или имеющие численность населения более одного миллиона человек. В настоящее время в Республике Казахстан городом республиканского значения является город Алматы.

Государственная служба Республики Казахстан — по определению подпункта 6) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. «О государственной службе» деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти.

Государственный контроль – по определению подпункта 3 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 г. «О государственном контроле и надзоре» деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за проверяемыми субъектами на предмет соответствия их деятельности требованиям, установленным законодательством Республики Казахстан, в ходе осуществления и по результатам которой могут применяться меры правоограничительного характера без оперативного реагирования.

Государственный надзор – по определению подпункта 4 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 г. «О государственном контроле и надзоре»²⁴⁴ деятельность государственного органа по проверке и наблюдению за соблюдением проверяемыми субъектами требований законодательства Республики Казахстан, в ходе осуществления и по результатам которой могут

²⁴⁴См.: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.11.2014 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011 год, январь, № 1 (2578), ст. 1

применяться меры правоограничительного характера, в том числе оперативного реагирования.

Государство – особая, единая политическая организация общества, продукт его развития. Государство выступает центральным элементом политической системы общества (см. *Политическая система*). Государство обладает такими признаками, которыми не обладает ни одна из других политических организаций общества. Данное обстоятельство обусловлено тем, что, во-первых, государство является единственной полновластной организацией для всего общества, и, соответственно, представляет собой организацию всех граждан; во-вторых, обладает внутренним и внешним суверенитетом; в-третьих, издаёт правовые нормы, которые, как правило, имеют общеобязательный характер; в-четвертых, осуществляет законодательную, исполнительную и судебную власть; в-пятых, обладает механизмом государственного принуждения; в-шестых, определяет основы внутренней и внешней политики страны. Кроме того, государству присущ и такой важный признак, как разделение населения по территориальным единицам.

Материальной основой существования государства, его аппарата является взимание налогов, сборов и других обязательных платежей с населения страны, размер которых устанавливается государством в законах и иных правовых актах. В обществе государство выступает в виде публичной власти в масштабе всего населения страны. Публичная власть непосредственно с обществом не совпадает, отделена от него, при этом сама она ничего не производит, а осуществляет управленческие функции, а также функции принуждения. Поэтому для функционирования государственного аппарата, содержания чиновников, представляющих публичную власть, необходима материальная основа существования, которая обеспечивается путем взимания налогов и других обязательных сборов, в том числе и штрафов. Сама публичная власть государства представлена в виде центральных и местных органов государственной власти.

Государство неразрывно связано с правом, с его нормами. Связь эта проявляется в том, что государство издает и охраняет правовые нормы, без его властного вмешательства они не могут быть в полной мере реализованы в обществе и быть официальным регулятором общественных отношений. С другой стороны, в правовых нормах закрепляется юридический статус государственных органов, порядок их образования, статус государства в целом, устанавливаются границы применения мер государственного принуждения, провозглашаются цели, к достижению которых стремится государство и т.п. Например, в соответствии с нормой пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Гражданские (личные) права – фундаментальная категория, призванная утвердить человека как высшую ценность. Понятие «гражданские права» используется в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле –

совокупность неотчуждаемых, естественных, основополагающих прав и свобод, принадлежащих каждому человеку от рождения вне зависимости от его принадлежности к тому или иному государству. В узком смысле – имущественные права, а также личные неимущественные права субъектов гражданских правоотношений. В первом случае гражданские права (а также свободы и обязанности) носят личный, абсолютный характер, охватывают сферу личной жизни и индивидуальной свободы индивида. В этом случае «гражданские права» нередко именуют личными правами, которые носят изначальный, основополагающий характер. К ним относят: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию, право на признание правосубъектности вне зависимости от местонахождения, право свободного передвижения и выбора местожительства, право на свободу мысли, совести и религии, право на свободу убеждений и на свободное выражение их, право на защиту от произвольного и незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь, право на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции, право на равную защиту закона и некоторые другие права. Гражданские, или личные права закреплены в международно-правовых документах: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Факультативные протокола к последнему, а также в конституциях государств. В Республике Казахстан гражданские права, свободы и обязанности закреплены во II Разделе Конституции 1995 г.

Гражданство Республики Казахстан – по определению преамбулы Закона Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан» (с последующими изменениями и дополнениями) устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающая совокупность их взаимных прав и обязанностей»²⁴⁵. Гражданство Республики Казахстан – это особое правовое отношение между лицом и государством и один из институтов конституционного права. Основные принципы гражданства Республики Казахстан закреплены в Конституции (ст.ст. 10, 11 и др.). В отличие от некоторых других стран, Конституция Казахстана устанавливает, что гражданство Республики Казахстан ... является единым и равным независимо от оснований его приобретения (п.1 ст. 10). Этим самым подчеркивается, что не имеет юридического значения основания приобретения гражданства и объем прав, свобод и обязанностей лица не ставится в зависимость от того или иного основания приобретения гражданства (в порядке *филиации, натурализации, оптации* и т.д.). Исключение составляет норма пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан, в котором установлено, что «Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению...». Иначе говоря,

²⁴⁵См.: Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года № 1017-ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.12.2013 г.)// Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1991 г., № 52, ст. 636

Президентом Республики Казахстан может быть избрано только лицо, которое приобрело гражданство Казахстана по рождению (в порядке *филиации*).

Д

Двойное гражданство - см. *Многогражданство*.

Дееспособность – способность лица своими непосредственными действиями приобретать и осуществлять субъективные права, создавать для себя юридические обязанности и исполнять их. Характер и объем дееспособности определяется государством и закрепляется в соответствующих нормативных правовых актах.

Дееспособность находится в неразрывной связи с *правоспособностью и деликтоспособностью*. Право- и дееспособность в совокупности и составляют то юридическое свойство лица, позволяющее ему быть субъектом правоотношений. Дееспособность всегда связывается с юридической способностью лица совершать действия, в полном объеме осознавать значение совершаемых своих действий и руководить ими. Поэтому, в отличие от *правоспособности*, дееспособность почти всегда возникает по достижении лицом определенного возраста, который предусматривается в законодательных актах. Кроме того, законодательные акты могут предусматривать отдельные виды (объемы) дееспособности (например, частичную дееспособность).

В Республике Казахстан для физических лиц дееспособность в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении восемнадцати лет. В случае, когда законодательными актами допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак.

В отличие от физических лиц, у юридических лиц дееспособность возникает одновременно с *правоспособностью* и наступает с момента государственной регистрации юридического лица.

В Республике Казахстан общие принципы дееспособности установлены в Конституции (ст. ст. 12, 13 и др.).

Действующее право в Республике Казахстан – по смыслу пункта 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан 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.

Данное определение отражает подход законодателя к одной из граней общественной жизни – праву. В юридической литературе под «действующим правом» понимают «позитивное право», т.е. право, исходящее от государства, устанавливаемое им. Поэтому термин «позитивное право» отождествляется с действующими нормативными правовыми актами, принятыми государством, поскольку вне таких актов правовые нормы существовать не могут. Соответственно, источником позитивного, или действующего права являются

принятые государством нормативные правовые акты. В этом случае можно сказать, что категория «действующее право в Республике Казахстан» совпадает с понятием «источники права в Республике Казахстан». Тем самым, законодатель в вышеназванной конституционной формулировке обозначил параметры правового регулирования общественных отношений и поведения людей на основе норм только тех актов, которые перечислены в пункте 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан.

Позитивное право, создаваемое законодателем, нередко противопоставлялось и противопоставляется праву естественному – общему для всех народов, вечному и неизменному, определяемому самой природой человека. И в этом случае законодатель, издавая юридически обязательные веления (нормативные акты), как бы может учитывать, либо не учитывать естественные права человека. Всё зависит от субъективной воли законодателя – государства, его органов и должностных лиц, издающих (принимающих) нормативные акты.

Такой подход сложился благодаря школе естественного права. В настоящее время термин «позитивное право» используется для характеристики только тех правовых норм, которые содержатся в действующих нормативных правовых актах, отграничивая тем самым от норм, отменённых или фактически утративших силу, а также от представлений о нормах, ещё не изданных, но желательных в будущем (например, проектов законов). Тем самым, в данном случае также не берется во внимание само содержание норм нормативных правовых актов. Главное, чтобы те или иные нормативные правовые акты были приняты органом, обладающим правом принимать такого рода акты в той или иной форме (закон, постановление и др.), и соблюдалась процедура принятия актов в нормотворческом органе²⁴⁶.

Конституционный Совет Республики Казахстан дал официальную трактовку понятию «действующее право», содержащемуся в пункте 1 статьи 4 Конституции Республики: «Под «действующим правом» по смыслу пункта 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан следует понимать те нормы Конституции и других перечисленных в данной статье нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты. В случае внесения в установленном порядке в ранее принятые акты изменений и дополнений, а также принятия новых актов, нормы этих актов включаются в состав действующего права, а признанные утратившими силу – исключаются из него. Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе закона, закреплённых в подпункте 5) пункта 3 статьи 77 Конституции» (см. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 г. № 6).

Декларация (от фр. *declaration* - заявление) – в конституционном праве название политико-юридических актов, имеющие особо важное значение для

²⁴⁶См.: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

судеб государства (напр., Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 г.). Обычно декларации носят общий характер, а содержащиеся в них положения требуют дополнительного законодательного регулирования.

Делегированное законодательство – в ряде зарубежных стран издание правительством либо главой государства по уполномочию (делегированию) парламента нормативных актов, фактически обладающих силой закона. Термин «делегированное законодательство» является частью термина «делегирование полномочий». В конституционной практике делегирование парламентом полномочий по изданию законов органам исполнительной власти нередко приводит к ослаблению роли представительных учреждений и усилению исполнительных органов государства.

В Республике Казахстан ранее также был предусмотрен институт делегированного законодательства (п.2 ст.45 и п.п.3) ст.53 Конституции). Затем Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» нормы пункта 2 статьи 45 и подпункта 3) статьи 53 Конституции, предусматривавшие институт делегированного законодательства, были исключены.

Деликтоспособность (корень слова «деликт», от лат. delictum правонарушение) – способность лица претерпевать юридическую ответственность за совершённое правонарушение. Деликтоспособность является частью правосубъектности, наступает по достижении лицом определённого возраста и связывается с возможностью лица отдавать отчёт в своих действиях (бездействиях), т.е. осознавать фактический характер своих действий (бездействий) и руководить ими.

В гражданском праве Республики Казахстан деликтоспособность определяется как способность гражданина нести гражданско-правовую ответственность за вред, причинённый его противоправными действиями. В этой сфере права за вред, причинённый несовершеннолетним в возрасте до четырнадцати лет, отвечают его родители, усыновители или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине.

В уголовном праве Республики Казахстан деликтоспособность по общему правилу наступает по достижении лицом шестнадцатилетнего возраста, а за совершение ряда тяжких и особо тяжких преступлений – с четырнадцатилетнего возраста. Причём уголовный закон устанавливает исчерпывающие составы преступлений, за совершение которых лицо подлежит ответственности по достижении четырнадцатилетнего возраста. В административном праве деликтоспособность наступает по достижении лицом шестнадцатилетнего возраста.

В конституционном праве возраст наступления деликтоспособности конкретно не устанавливается, но подразумевается, что возраст не может быть ниже восемнадцати лет, поскольку конституционно-правовая ответственность связана с деятельностью главы государства, депутатов, министров и других должностных лиц, а также с деятельностью центральных и местных органов

власти (см. также *Конституционная ответственность и Конституционное правонарушение*).

Денонсация - по определению подпункта 3) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» надлежащим образом оформленный отказ Республики Казахстан от заключённого ею международного договора и один из способов прекращения действия международного договора Республики Казахстан²⁴⁷.

Подпункт 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что Парламент в раздельном заседании Палат путём последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате денонсирует международные договоры Республики.

Депутат (от лат. *deputatus* – посланный) - лицо, избранное либо назначенное в высший законодательный или местный представительный орган государства или местного самоуправления. Депутат может представлять интересы избирателей своего избирательного округа (в социалистических странах) или интересы всего народа (в большинстве демократических государствах). Правовой статус депутата устанавливается конституцией, конституционными (органическими) и другими специальными законами.

В Республике Казахстан различают депутатов Парламента и депутатов маслихата. В свою очередь, депутаты Парламента подразделяются на депутатов Сената и Мажилиса Парламента, срок полномочий которых составляет шесть и пять лет соответственно. Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат. Ранее депутат Парламента был не связан каким-либо императивным мандатом (см. *Свободный мандат*).

Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет (п.4 ст.51 Конституции).

Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата (п.3 ст.86 Конституции).

Депутатский запрос – в соответствии со статьёй 27 Конституционного закона Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» официально обращённый на совместном и раздельном заседании Палат Парламента требование депутата к должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное

²⁴⁷См.: Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.01.2014 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан, май, 2005 г., № 10, ст.35

разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица²⁴⁸.

Депутат Парламента имеет право обратиться с запросом к Премьер-Министру и членам Правительства, председателю национального банка, председателю и членам Центральной избирательной комиссии, Генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, председателю и членам счётного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. При этом запрос, обращённый к Генеральному прокурору, не может касаться вопросов, связанных с осуществлением функций уголовного преследования. Рассмотрение запросов, обращённых к председателю Комитета национальной безопасности, проводится на закрытом заседании Палат.

Запрос может быть внесён в письменной форме и подлежит оглашению на сессии Парламента. Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не предусматривает право депутата Парламента обратиться с запросом к Председателю Верховного Суда Республики Казахстан.

Должностные лица, к которым обращён запрос, обязаны дать по нему устный или письменный ответ на сессии Парламента. Письменный ответ на запрос представляется в срок не более месяца и оглашается на сессии. По ответу на запрос могут быть открыты прения. Депутат вправе выразить своё отношение к ответу на запрос.

По ответу на запрос и результатам его обсуждения принимается постановление Парламента или его соответствующей Палаты. Запрос и ответ на него могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

Депутаты вправе на совместном и раздельном заседании Палат обращаться с устными вопросами к Премьер-Министру и членам Правительства, председателю Национального банка, председателю и членам Центральной избирательной комиссии, Генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, председателю и членам Счётного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Однако и в этом случае Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не предусматривает право депутатов Парламента обратиться с запросом к Председателю Верховного Суда Республики Казахстан. Ответ на вопрос даётся на данном заседании, а при необходимости дополнительной подготовки к ответу – в трёхдневный срок.

Депутатский иммунитет – одна из важнейших гарантий статуса депутата, означающая, что депутат не может быть подвергнут полицейскому задержанию или аресту, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечён к уголовной ответственности без согласия представительного органа, в который он избран. Иммунитетом депутат

²⁴⁸См: Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.10.2013 г.)// Ведомости Верховного Совета РК, 1995 г., № 21, ст. 124

пользуется только на время действия депутатского мандата. Исключение составляют случаи, если депутат застигнут на месте преступления. Таким образом, депутатский иммунитет – это не освобождение депутата от юридической ответственности вообще, а особый предусмотренный законом порядок реализации этой ответственности, который должен оградить депутата от необоснованных преследований и, прежде всего, мести тех органов и должностных лиц, незаконные и неблаговидные действия которых стали объектом критики со стороны депутата.

В Республики Казахстан также предусмотрен депутатский иммунитет. В частности, пункт 4 статьи 52 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечён к уголовной ответственности без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Дисконтинуитет - в конституционном праве правило парламентской процедуры, в соответствии с которым все законопроекты, внесённые в парламент во время данной сессии, должны быть утверждены до её окончания. Перенесение обсуждения и голосования законопроекта на следующую сессию дисконтинуитет не предусматривает. Конституция Республики Казахстан 1995 г. допускает принцип дисконтинуитета, который связан с воздействием Президента Республики на *законодательный процесс* в Парламенте: «Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев» (п.2 ст.61). Правилу дисконтинуитета противоположно правило *континуитета* (см. *Континуитет*).

3

Закон – нормативный правовой акт высшей юридической силы, принимаемый высшим представительным органом государства в особом порядке либо непосредственно народом путем *референдума* и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей человека, общества и государства. Закон является основным источником права в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи, в том числе в правовой системе Казахстана.

В подпункте 4) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах»²⁴⁹ содержится следующее определение понятия «Закон»: «закон - нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан».

²⁴⁹ См.: <http://online.zakon.kz>

В узком, строго юридическом понятии *закон* – одна из форм выражения нормативного правового акта, юридическая сила которого имеет строго определённый правовой уровень в иерархии нормативных правовых актов. В этом смысле законы Республики Казахстан по юридической силе занимают уровень после Конституции Республики Казахстан, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию, конституционных законов Республики Казахстан и кодексов Республики Казахстан. В данном случае законы Республики Казахстан имеют значение обычных (текущих) законов.

Законность – важнейшая правовая категория, представляющая собой строгое и полное осуществление предписаний правовых законов и основанных на них юридических актов всеми субъектами права. Принципами законности являются: единство, всеобщность, целесообразность. Частью законности является *конституционная законность*.

Законодательная власть – в соответствии с принципом *разделения властей* одна из трех уравнивающих друг друга властей в государстве. В правовом государстве законодательная власть во взаимоотношениях с исполнительной и судебной властью осуществляется с использованием системы сдержек и противовесов.

Термин «законодательная власть» включает в свое содержание, во-первых, совокупность полномочий по принятию (изданию) законов, во-вторых, систему (совокупность) государственных органов, осуществляющих эти полномочия. Законодательную власть в государстве обычно «венчает» парламент страны в случае, во-первых, если кроме парламента законодательными функциями не обладает ни один другой государственный орган (глава государства или правительство), и, во-вторых, в системе законодательной власти имеются нижестоящие законодательные органы законодательной власти.

В Республике Казахстан законодательную власть осуществляет Парламент Республики Казахстан, который является высшим представительным органом Республики (п.1 ст.49 Конституции).

Кроме того, законодательные функции может осуществлять и народ в форме *референдума*, однако применительно к государственным органам Республики Казахстан, которым народ делегирует осуществление своей власти, имеются особенности по осуществлению ими законодательных функций.

Прежде всего, законодательная власть в Республике Казахстан, хотя и представлена в лице Парламента Республики, однако не обладает самостоятельной системой государственных органов, в отличие от исполнительной и судебной власти. Это обусловлено тем, что Республика Казахстан является унитарным государством, где из государственных органов законодательными функциями обладает только Парламент. Маслихат как местный представительный орган не наделен правом издавать законы, и соответственно, не осуществляет законодательные функции, так же, как и местные исполнительные органы, которые не издают законов. Поэтому в Республике Казахстан отсутствует самостоятельная система законодательной власти. Другой вопрос, что существует система представительных органов, где

Парламент Республики – высший представительный орган, а маслихаты всех уровней – местные представительные органы.

Законодательная инициатива – право официального внесения законопроекта в законодательный орган в соответствии с установленной конституцией процедурой. Законодательная инициатива, как правило, является первой стадией законодательного процесса.

Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» в пункте 1 статьи 15 законодательную инициативу определяет следующим образом: «Законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе (п.1 ст. 61).

Пункт 2 статьи 61 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.

В то же время Конституция Республики Казахстан законодательную инициативу «обставляет» определёнными условиями. В частности, пункт 6 статьи 61 Конституции закрепляет, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Это касается всех без исключения проектов законов, в том числе и проектов конституционных законов, вне зависимости от того, какие сферы общественных отношений будут регулировать «будущие» законы. Тем самым, Правительство своими отрицательными заключениями может сковывать право законодательной инициативы депутатов Парламента по любому проекту закона. Данная правовая ситуация может оказать отрицательное воздействие на законотворческую практику ещё и тем, что из-за отрицательных заключений Правительства депутаты Парламента не смогут инициировать проекты законов о внесении поправок в действующие законы с целью приведения действующих законов в соответствии с Конституцией. Как правило, мотив Правительства во всех случаях один: нет финансово-материальных средств для реализации потенциальных будущих законов, даже если принятие законов необходимо для приведения действующих законов в соответствии с Конституцией.

По вопросу реализации законодательной инициативы только в указанном Конституции органе – в Мажилисе Парламента возникает следующий вопрос. Подпункт 5) статьи 55 Конституции предусматривает выполнение Сенатом функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий. Можно сказать, что весь законодательный процесс в полном объеме, начиная с законодательной инициативы и его

реализации и заканчивая представлением на подпись Президенту принятых Сенатом законов, будет осуществляться в Сенате.

Здесь возникает следующий вопрос. Пункт 1 статьи 61 Конституции устанавливает императивную норму о том, что законодательная инициатива реализуется исключительно в Мажилисе. Если Мажилис Парламента распущен, то с момента его роспуска и до начала работы вновь избранного Мажилиса другая Палата Парламента - Сенат будет принимать конституционные законы и законы, то есть выполнять в полном объеме законодательные функции, присущие Парламенту Республики в целом. Означает ли это, что законодательная инициатива будет реализовываться в Сенате, т.к. отсутствует Мажилис Парламента? Если да, то как же тогда императивная конституционная норма о том, что законодательная инициатива реализуется исключительно в Мажилисе, а не в Сенате? Этот вопрос является предметом толкования Конституционного Совета.

Законодательный акт – нормативные правовые акты установленной формы со строго определёнными иерархическими уровнями, издаваемыми правомочными субъектами, регулирующие ту или иную сферу общественных отношений. Пункт 1 статьи 62 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики.

Законодательный процесс – составная часть конституционного процесса в широком смысле (см. *Конституционный процесс*). Осуществляется на основе конституционно-процессуальных норм, которые, в свою очередь, выступают как часть процессуально-правовых норм. Порядок осуществления законодательного процесса устанавливается конституцией и законами государства и представляет собой процесс внесения подготовленного законопроекта в законодательный орган, его обсуждение, и по результатам обсуждения принятие закона законодательным органом, а также подписание и обнародование закона главой государства.

В Парламенте Республики Казахстан условно можно выделить следующие стадии законодательного процесса:

- 1) внесение законопроекта в порядке законодательной инициативы в Мажилис;
- 2) рассмотрение законопроекта в Мажилисе;
- 3) рассмотрение законопроекта в Сенате и его одобрение в закон;
- 4) подписание и обнародование закона.

В литературе в отдельную стадию законодательного процесса выделяют промульгацию, которую определяют как официальное провозглашение, обнародование закона главой государства, принятого Парламентом, официальное опубликование.

Законодательство Республики Казахстан – по определению подпункта 16) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном

порядке. В этом смысле понятие «законодательство» включает в свое содержание как *законы*, так и *подзаконные акты*.

Законопроект (проект закона) – подготовленный письменный текст, предлагаемый субъектом права законодательной инициативы в законодательный орган или на референдум для рассмотрения и принятия в качестве закона. В Республике Казахстан правом законодательной инициативы обладают Президент Республики, депутаты Парламента, Правительство и реализуется исключительно в Мажилисе (п.1 ст.61 Конституции) (см. *Законодательная инициатива*). Законопроект после прохождения соответствующих стадий (например, после одобрения простым или квалифицированным большинством голосов депутатов парламента) законодательного процесса становится законом.

На референдум могут выноситься проекты конституции, законов, а также поправки к ним. Одобренные на референдуме проекты законов, как правило, становятся законами. В Республике Казахстан предметом референдума могут быть принятие Конституции, конституционных законов, законов Республики, внесение в них изменений и дополнений, а также решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни Республики (ст.2 Конституционного закона РК «О республиканском референдуме»).

Законы Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан – специфическая форма нормативных правовых актов. Специфичность этих законов заключается в том, что, во-первых, предусматривают особый порядок принятия – большинством не менее трёх четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента (п. 3 ст. 62 Конституции) либо большинством не менее четырёх пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента в случае, если Президент Республики отклонил предложение Парламента вынести на республиканский референдум изменения и дополнения в Конституцию и решил подписать закон без вынесения его на референдум (п.1 ст. 91 Конституции); во-вторых, по юридической силе эти законы превышают конституционные законы; третья особенность заключается в том, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены только нормативным правовым актом в форме Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» либо в форме Закона Республики Казахстан «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан». Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» в Конституцию Республики Казахстан 1995 г. были внесены изменения и дополнения 7 октября 1998 г., 21 мая 2007 г. и 10 марта 2017 г.

Закон Республики Казахстан, вносящий дополнения в Конституцию Республики Казахстан - особая, специфическая форма нормативного правового акта, принятый 2 февраля 2011 г. Данным Законом были внесены дополнения в 41 статью Конституции Республики Казахстан путем добавления нового пункта 3-1) в следующей редакции: «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке

и сроки, установленные конституционным законом». На основе данной конституционной нормы 3 апреля 2011 г. в Республике Казахстан были проведены внеочередные выборы Президента Республики Казахстан.

Порядок принятия Закона Республики Казахстан «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» такой же, как и порядок принятия Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» и, соответственно, они по отношению друг к другу обладают равнозначной юридической силой (см. также *Законы Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан*).

И

Избирательная квота (избирательное частное, избирательный метр) – наименьшее число голосов избирателей, необходимое для избрания одного депутата по системе пропорционального представительства. Имеет широкое распространение в конституционном праве зарубежных стран. В Республике Казахстан применяется с 1999 г. с введением пропорциональной избирательной системы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 97-1 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» избирательная квота рассчитывается следующим образом: «Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший семь и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании²⁵⁰. Сумма голосов избирателей, поданных за политические партии, преодолевшие семипроцентный барьер, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота)».

Избирательная система - порядок формирования выборных органов государства, а также система распределения мест в выборных органах после установления результатов голосования. Избирательная система регулируется правовыми нормами, которые в совокупности образуют *избирательное право*. Различают **мажоритарную**, **пропорциональную** и смешанную избирательную систему.

В Республике Казахстан применяются **мажоритарная** и **пропорциональная** (с 1999 года) избирательные системы.

Избирательное право – 1) в объективном смысле – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления; является одним из институтов конституционного права; 2) в субъективном смысле - представляет собой гарантированную

²⁵⁰См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.03.2017 г.)// <http://online.zakon.kz>

гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления, избирать и быть избранным. При этом различают понятия **активного** и **пассивного избирательного права**. Избирательное право является одним из основных конституционных прав граждан и относится к группе *политических прав*.

В соответствии с пунктом 2 статьи 33 Конституции Республики Казахстан 1995 г. граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме.

Не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п.3 ст.33 Конституции).

Избирательный процесс - составная часть конституционного процесса в широком смысле (см. *Конституционный процесс*). Осуществляется на основе избирательно-процессуальных норм, которые, в свою очередь, выступают как часть процессуально-правовых норм. Избирательный процесс регулирует вопросы выборов главы государства, депутатов высших и местных представительных органов, а также членов органов местного самоуправления и иных выборных лиц (мэров, губернаторов и др.).

Организация выборов проходит несколько стадий:

- 1) назначение выборов;
- 2) установление избирательных округов, если речь идет о выборах в представительный орган и они производятся по избирательным округам;
- 3) установление избирательных участков;
- 4) создание избирательных органов (комиссий, бюро и т.п.);
- 5) регистрация избирателей;
- 6) выдвижение кандидатов;
- 7) агитационная кампания;
- 8) голосование;
- 9) подсчет голосов и установление итогов голосования;
- 10) возможный второй тур голосования и/или новые выборы;
- 11) окончательное определение и опубликование результатов выборов.

В Республике Казахстан избирательный процесс представляет собой урегулированный процессуально-правовыми нормами, с соблюдением соответствующих стадий порядок проведения избирательной кампании по выборам Президента Республики, депутатов Парламента, маслихатов и членов других органов местного самоуправления, а также соответствующих акимов.

Императивный мандат – в конституционном праве правило, согласно которому депутат представительного органа власти связан наказами или поручением избирателей и во всей своей деятельности несет ответственность перед ними. В Республике Казахстан в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан 21 мая 2007 г. данный институт формально был восстановлен.

Импичмент – в ряде зарубежных стран особый порядок привлечения к ответственности и отстранения от должности высших должностных лиц государства за совершённые ими правонарушения. Право возбуждения импичмента принадлежит нижней палате парламента, а само расследование организуется верхней палатой. Импичмент, как правило, возможен в государствах с республиканской формой правления. Основания и процедура привлечения к ответственности в порядке импичмента обычно устанавливаются в конституциях и различны в тех или иных странах. В Республике Казахстан вместо термина «импичмент» используется категория «отрешение от должности» в отношении Президента Республики Казахстан. Порядок отрешения Президента Республики Казахстан от должности установлен в пункте 2 статьи 47 Конституции Республики.

Инаугурация – торжественная церемония вступления в должность вновь избранного главы государства. В Республике Казахстан порядок вступления в должность вновь избранного главы государства – Президента Республики Казахстан установлен в пунктах 1 и 2 статьи 42 Конституции Республики Казахстан.

Инвеститура – в конституционном праве наделение лица, группы лиц, государственного органа властными полномочиями, предусмотренными конституцией и законами страны. Данный термин применяется к институту выборного главы государства, правительству или иным государственным органам. Применительно к президенту различают парламентскую инвеституру, при которой президент получает полномочия от избравшего его парламента, и народную инвеституру, при которой президент наделяется полномочиями от избравшего его на всеобщих выборах народа. В отношении правительства различают парламентскую инвеституру, при которой правительство формируется парламентским путём (в парламентских республиках) и президентскую инвеституру, при которой правительство назначается президентом и ответственно перед ним (внепарламентский способ формирования правительства в президентских республиках).

В Республике Казахстан в отношении главы государства – Президента Республики действует народная инвеститура, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан Президент избирается всеобщим и прямым голосованием, а в отношении Правительства Республики действует Президентская инвеститура, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 65 Конституции Казахстана Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией.

Индемнитет (англ. indemnity, от лат. indemnitas – безущербность) – 1) неотвественность депутата парламента за высказывания, вопросы и запросы, голосование, вхождение в состав того или иного комитета, комиссии и др. органов парламента, а также за иные действия при осуществлении депутатского мандата. Депутатский индемнитет действует не только в течение срока полномочий депутата, но и после его окончания. Индемнитет не распространяется на случаи оскорбления, клеветы или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством. Однако

привлечение к ответственности за такие действия возможно после лишения депутатской неприкосновенности. Индемнитет следует отличать от *депутатского иммунитета* (см. *Депутатский иммунитет*).

В Республике Казахстан, в отличие от других стран, ни в Конституции 1995 г., ни в конституционном законе от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не закреплён институт депутатского индемнитета. Лишь пункт 1 статьи 31 указанного Конституционного закона устанавливает, что воздействие в какой бы то ни было форме на депутата или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей влечёт ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

2) вознаграждение депутатов за парламентскую деятельность, которая складывается из жалованья, покрытий расходов на резиденцию, поездки, использование средств связи и т.д.

Иностранцы – по определению статьи 2 Закона Республики Казахстан от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранцев» лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства.

Конституция Республики Казахстан закрепляет принцип, в соответствии с которым иностранцы пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами (п.4 ст.12).

Иностранцы в Республике Казахстан равны перед законом, независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий.

Иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют право вступать в общественные объединения, кроме политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, и если это не противоречит уставам (положениям) этих объединений.

Иностранцы в Республике Казахстан не могут избирать и быть избранными в представительные и другие выборные государственные органы и должности, а также принимать участие в республиканских референдумах.

Воинская обязанность не распространяется на иностранцев, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан.

Использование иностранцами своих прав и свобод не должно наносить ущерб интересам Республики Казахстан, правам и законным интересам ее граждан и других лиц и неотделимо от исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Республики Казахстан.

Институционализация политических партий – правовое оформление деятельности политических партий, которое приводит к образованию полноценного конституционно-правового института. Правовое положение и порядок деятельности политических партий в тех или иных государствах регламентируется: конституционно; органическими законами; нормами текущего законодательства; в форме судебных решений.

В Республике Казахстан принципы организации и деятельности политических партий и иных объединений граждан закреплены в статьях 5, 23, и в других положениях Конституции 1995 г., в Законах от 31 мая 1996 г. «Об общественных объединениях»²⁵¹ и от 15 июля 2002 г. «О политических партиях»²⁵², а также в гражданском законодательстве Республики Казахстан и в иных нормативных правовых актах.

Интерпелляция – в ряде зарубежных стран обращение группы депутатов к правительству или отдельному министру с требованием дать объяснение (ответ) по поводу проводимой им внутренней или внешней политики или по какому-либо конкретному вопросу. Правовыми последствиями интерпелляции могут быть: отставка правительства либо соответствующего министра или роспуск парламента (его нижней палаты). Интерпелляция может выступать как коллективный депутатский запрос (см. *Депутатский запрос*).

Исполнительная власть – в соответствии с принципом *разделения властей* одна из трех уравнивающих друг друга властей в государстве, призванная осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность.

В Республике Казахстан вся система исполнительных органов возглавляется Правительством. На это указывает пункт 1 статьи 64 Конституции Республики. В отличие от полномочий Парламента Республики Казахстан и его Палат, где Конституция Республики устанавливает исчерпывающий объем их полномочий, компетенция Правительства не ограничивается теми вопросами, которые указаны в статье 66 и в других положениях Конституции. Это вытекает из конституционной нормы подпункта 10) статьи 66 Конституции, которая устанавливает, что Правительство Республики Казахстан выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

В системе исполнительной ветви государственной власти Республики Казахстан вышестоящий орган либо вышестоящее должностное лицо может отметить акты или решения нижестоящих органов или должностных лиц. Например, в соответствии с подпунктом 7) статьи 66 Конституции Правительство Республики Казахстан отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики.

К

Кодекс – форма нормативных правовых актов, разновидность законов. Известен главным образом в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи, где существует отраслевое деление системы права и являющийся одним из источников права правовой системы указанных стран.

²⁵¹См.: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.06.2014 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 8-9, ст. 234

²⁵²См.: Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344-ІІ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.11.2014 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., № 16, ст. 153

Кодекс – единый систематизированный нормативный правовой акт и является результатом кодифицированной деятельности законодателя и объединяет правовые нормы, регулирующие однородную группу общественных отношений. В этом отношении кодексы принимаются по отраслевому признаку, напр., Гражданский, Трудовой, Уголовный кодексы и др. (см. также *Кодексы Республики Казахстан*).

Кодексы Республики Казахстан – одна из форм выражения нормативных правовых актов, в которых объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородную группу общественных отношений. Отличительной особенностью кодексов Республики Казахстан является то, что, во-первых, в соответствии со статьёй 10 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» по юридической силе они выше консолидированных законов и законов, но ниже Конституции, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию и конституционных законов Республики Казахстан; во-вторых, в соответствии со статьёй 8 данного Закона кодексы Республики Казахстан принимаются с целью регулирования следующих однородных важнейших общественных отношений:

- 1) бюджетных;
- 2) гражданских;
- 3) гражданских процессуальных;
- 4) брачно-семейных;
- 5) экологических;
- 6) водных;
- 7) земельных;
- 8) лесных;
- 9) налоговых;
- 10) таможенных;
- 11) трудовых;
- 12) связанных с исполнением уголовных наказаний;
- 13) связанных с привлечением к административной ответственности;
- 14) связанных с привлечением к уголовной ответственности;
- 15) уголовно-процессуальных;
- 16) в сфере здравоохранения;
- 17) в сфере предпринимательства;
- 18) в сфере недр и недропользования.

Компетенция (лат. *competentio* от *competo* – добиваюсь, соответствую, подхожу) – совокупность установленных в законе (ах) и в иных нормативных правовых актах прав и обязанностей государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).

Консолидированный закон – по определению подпункта 3б) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» закон, регулирующий комплексные по своему характеру общественные отношения в сферах (областях), предусмотренных статьёй 9 настоящего Закона.

Конституционализм (от лат. constitution – установление) – 1) политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления и, соответственно, ограниченное конституцией, связанность государства и общества конституцией; 2) политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления демократической политической системы и адекватной ей *конституционного строя*.

Конституционная законность – важнейшая правовая категория, часть понятия «законности». Конституционная законность – это режим неукоснительного соблюдения норм, содержащихся в конституции и в иных актах конституционного значения всеми субъектами правовых отношений. В то же время конституционную законность не следует понимать узко в том плане, что это соблюдение только нормативных положений конституции. Это и соблюдение основополагающих, руководящих идей, принципов, прямо нормативно или текстуально не выраженных, но по «духу» заложенных в конституции. Кроме того, соблюдение конституционной законности предполагает соблюдение иных, кроме конституции, законов и других нормативных правовых актов, основанных на конституции, соответствующих ей, которые развивают положения, дух конституции за пределами её текстуального выражения. В этом случае понятие «конституционная законность» совпадает с понятием «законность» в широком смысле. В то же время несоблюдение законов и иных нормативных правовых актов по мотивам их несоответствия конституции в условиях правового государства является оправданным. Режим конституционной законности преследует цель обеспечить прямое действие норм именно конституции. В противном случае следование антиконституционным законам и иным актам подрывает сам режим конституционной законности. Поэтому в условиях правового государства конституционная законность должна выступать сердцевиной, ядром общей законности.

Конституционная ответственность – специфический вид юридической ответственности и выступающая как одна из форм, разновидностей общесоциальной ответственности. Конституционная ответственность – одна из малоизученных правовых категорий. Иногда конституционную ответственность рассматривают как политическую ответственность. Для конституционной ответственности характерны общие черты и признаки, как и для любого другого вида юридической ответственности, и она предполагает неблагоприятные правовые последствия для правонарушителя. Конституционная ответственность наступает за конституционный деликт (см. *конституционный деликт*), который предусматривается в нормах конституционного законодательства. Субъекты конституционной ответственности указываются в нормах конституции и в иных актах конституционного значения. Ими выступают государственные органы центральных и местных органов в сфере законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также должностные лица этих органов, включая главу государства. Формами (санкциями) конституционной ответственности выступают: отмена или приостановление действия антиконституционного акта,

отрешение от должности (импичмент), роспуск парламента, отставка правительства, признание выборов или результатов референдума недействительными, официальное признание работы государственных органов, должностных лиц неудовлетворительной.

В зависимости от наступления тех или иных правовых последствий конституционные санкции условно подразделяют на два вида: санкции, которые после своей реализации не влекут другой юридической ответственности (например, административной или уголовной), т.е. санкции «чисто» конституционного характера, и санкции, после реализации которой наступает или может наступить другой вид юридической ответственности (административная или уголовная). В первом случае речь идёт о таких конституционных санкциях, как отмена противоречащего конституции закона, признание выборов или результатов референдума недействительными и т.д. Во втором случае конституционная санкция связана с отрешением от должности, лишением депутатского или судейского иммунитета, после реализации которой может наступить административная или уголовная ответственность.

Конституционная юстиция – установленный конституцией и иными актами конституционного значения государства порядок деятельности органов конституционного контроля по осуществлению ими *конституционного контроля (надзора)*, а также сами органы конституционного контроля (конституционные суды, конституционные советы и др. подобные органы). Как правило, деятельность органов конституционного контроля осуществляется в форме конституционного судопроизводства (исключения могут составлять деятельность квазисудебных органов – конституционных советов). В Республике Казахстан органом конституционной юстиции является Конституционный Совет Республики Казахстан (см. *Конституционный Совет Республики Казахстан*).

Конституционное право – 1) отрасль позитивного права, а также одна из правовых наук и учебных юридических дисциплин.

Конституционное право является ведущей отраслью казахстанской правовой системы. Нормы конституционного права регулируют фундаментальные общественные отношения, охватывающие:

- устройство общества и государства;
- отношения между личностью, обществом и государством.

Как отрасль позитивного права конституционное право представляет собой установленное или санкционированное государством совокупность правовых норм, регулирующие общественные отношения, закрепляющие основы *конституционного строя*, права и свободы человека и гражданина, политико-территориальную организацию государства, форму правления, принципы организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Соответственно, нормы конституционного права охватывают политическую, социально-экономическую, духовно-культурную сферу жизнедеятельности общества и государства. Нормы конституционного права регулируют отношения и в конкретных отраслях права. Однако следует иметь в виду, что нормы конституционного права не регулируют отношения в

указанных сферах всесторонне и во всех их проявлениях. Они регулируют только исходные, основополагающие, базовые слои в указанных сферах. Например, в сфере гражданского права нормы конституционного права закрепляют исходные принципы, которым все остальные нормы гражданского права не должны противоречить: граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретённое имущество; собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом (ст. 26 Конституции Республики Казахстан). В сфере уголовно-процессуального права нормы конституционного права устанавливают такие принципы, как право арестованного на судебное обжалование его ареста и содержания под стражей, право каждого пользоваться помощью адвоката с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения (ст. 16 Конституции Республики Казахстан) и т.п.

Основными источниками конституционного права Республики Казахстан являются: Конституция Республики Казахстан 1995 г., конституционные законы Республики Казахстан: «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 г.²⁵³; «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 г.²⁵⁴ и мн. др.

Следует иметь в виду, что Конституция Республики Казахстан и конституционные законы Республики Казахстан всегда в полном объёме являются источниками конституционного права. Обычные же законы, (в том числе кодексы Республики Казахстан) являются источниками конституционного права либо в полном объёме, либо частично, в зависимости от места, которое в них занимают нормы конституционного права. Например, в полном объёме источником конституционного права является Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан».

Источниками отрасли также являются иные акты Президента Республики, регламенты Парламента и его Палат, акты Правительства и иных центральных исполнительных органов Республики Казахстан, акты (решения) Центральной избирательной комиссии, акты местных представительных (маслихатов) и исполнительных органов (акиматов) Республики Казахстан. Регламенты Парламента и его Палат, акты (решения) Центральной избирательной комиссии являются источниками конституционного права в полном объёме, а остальные перечисленные акты – в случаях, если в них содержатся нормы конституционного права.

К числу источников конституционного права относятся нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного суда Республики Казахстан (в случае, если нормативные постановления последнего содержат нормы конституционного права).

²⁵³Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.10.2013 г.)// Ведомости Верховного Совета РК, 1995 г., № 17-18, ст. 114

²⁵⁴Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733 «О Президенте Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.02.2011 г.)// Ведомости Верховного Совета РК, 1995 г., № 24, ст. 172

Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан (см. *Международный договор Республики Казахстан*), являются источниками конституционного права в случае, если в них также содержатся нормы конституционного права: о правах человека, о миграции населения и т.п.

Особое место среди источников конституционного права Республики Казахстан занимают такие акты конституционного значения, как Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 г. и Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан».

Как правовая наука конституционное право – это совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в монографиях, книгах, статьях, научных докладах. Как учебная юридическая дисциплина конституционное право – предмет преподавания в учебных заведениях;

2) основное право человека и гражданина, закреплённое в конституции государства.

Конституционное правонарушение – виновное поведение праводеспособного субъекта конституционного права, нарушающее нормы конституционного права и не составляющее при этом ни уголовного преступления, ни административного, гражданского и дисциплинарного правонарушения (проступка). За конституционное правонарушение нормы конституционного права предусматривают конституционную ответственность (см. *Конституционная ответственность*).

Конституционные законы Республики Казахстан – особая форма нормативных правовых актов и один из главных источников конституционного права Республики Казахстан. Как и в ряде стран, конституционные законы Республики Казахстан принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Республики. Конституционные законы Республики Казахстан обладают следующими признаками: 1) принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией; 2) принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента; 3) возражения Президента Республики на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат; 4) по юридической силе выше кодексов, консолидированных законов, законов, но ниже Конституции и законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, а также нормативных постановлений Конституционного Совета; 5) должны быть приняты в течение года со дня вступления Конституции в силу.

Что же касается соотношения по юридической силе конституционных законов Республики Казахстан и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, то в свете принятия 7 декабря 2015 года Конституционного закона Республики Казахстан «О Международном финансовом центре «Астана» данный вопрос является дискуссионным.

Конституция Республики Казахстан 1995 года с изменениями и дополнениями, внесенные Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, от 21 мая 2007 года, от 2 февраля 2011 года и от 10 марта 2017 года содержит следующие нормы, в которых предусматриваются регулирование указанных в них вопросов именно конституционными законами: пункт 3-1 статьи 2; статья 9; пункт 1 статьи 41; пункт 2 статьи 41; пункт 3-1 статьи 41; пункт 4 статьи 46; пункт 4 статьи 49; пункт 2 статьи 50; пункт 3 статьи 50; пункт 5 статьи 51; пункт 5 статьи 52; пункт 4 статьи 64; пункт 6 статьи 71; пункт 4 статьи 75; пункт 3 статьи 79; пункт 3 статьи 82.

В настоящее время приняты и действуют следующие конституционные законы Республики Казахстан: от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»; от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»; от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан»; от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан»; от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан»; от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы»; от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»; от 4 июня 2007 года «О государственных символах Республики Казахстан»; от 7 декабря 2015 года «О Международном финансовом центре «Астана».

Законотворческая практика нашей Республики показывает, что конституционные законы были приняты не только по прямому указанию Конституции Республики Казахстан, но и по другим, не предусмотренным в Конституции вопросам. Например, основания, порядок организации и проведения республиканского референдума не указаны в Конституции 1995 г. как общественные отношения, которые должны регулироваться конституционным законом.

Вопрос о том, являются ли конституционные законы Республики Казахстан аналогом органических законов или нет, в юридической литературе является спорным. Тем не менее, конституционные законы Республики Казахстан имеют ряд схожих признаков с органическими законами: 1) также, как и органические законы в других странах, конституционные законы Республики Казахстан принимаются на основе бланкетных норм Конституции; 2) также, как и органические законы, конституционные законы Республики Казахстан по юридической силе выше обычных законов, но ниже Конституции; 3) также, как и органические законы, конституционные законы Республики Казахстан регулируют вопросы избирательного права, статуса главы государства, Парламента, Правительства и других государственных органов (см. *Органические законы*).

Конституционный деликт – то же, что и *конституционное правонарушение* (см. *Конституционное правонарушение*).

Конституционный контроль (надзор) – особый вид конституционно-правовой деятельности, направленный на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных нормативных правовых актов.

Конституционный контроль (надзор) является одним из важнейших демократических институтов и имеет целью обеспечение верховенства и прямого действия конституции на всей территории страны.

В современном мире сложилось три модели конституционного контроля (надзора). При первой модели конституционный контроль (надзор) осуществляется всеми судами общей юрисдикции или только верховными судами (США, Индия, Канада, Япония и др.). При второй модели – специально созданными конституционными судами (Австрия, Испания, Италия, Российская Федерация и др.). При третьей модели конституционный контроль (надзор) осуществляется органами несудебного характера, или квазисудебными органами – конституционными советами (Франция, Казахстан).

Объектами конституционного контроля (надзора) могут быть обычные (текущие) законы, международные договоры, акты правительства и других исполнительных органов государства, иные нормативные акты, а также (если это предусмотрено конституцией) акты главы государства, конституционные (органические) законы и поправки к конституции. В федеративных государствах к объектам конституционного контроля (надзора) относятся также разрешение споров по вопросам разграничения компетенции между федерациями и их субъектами. В ряде случаев предметом конституционного контроля (надзора) могут быть конституционность действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц, а также правоприменительная практика, затрагивающая конституционные права и свободы граждан.

Конституционный контроль (надзор) называется **конкретным**, если вопрос о конституционности закона или иного нормативного акта поставлен только в связи с рассмотрением конкретного судебного спора. **Абстрактный** конституционный контроль (надзор) имеет место в случае обращения в орган конституционного контроля правомочных субъектов (обычно государственных органов и высших должностных лиц) по вопросам конституционности законов и иных актов безотносительно к наличию конкретного спора или конфликта.

По содержанию конституционный контроль (надзор) может быть **формальным**, когда проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для принятия законов и иных нормативно-правовых актов, и **материальным**, когда проверяется содержание законов и иных актов с точки зрения их соответствия конституции.

Кроме того, конституционный контроль (надзор) подразделяется на **предварительный** и **последующий**. Предварительный контроль призван не допустить вступления в силу закона, не соответствующего конституции, находящегося на рассмотрении парламента, либо им принятого, но ещё не подписанного главой государства. При последующем контроле орган конституционного контроля проверяет на соответствии конституции законы, принятые и вступившие в силу и, следовательно, на момент проверки уже действовавшие определённое время.

В Казахстане институт конституционного контроля впервые был учреждён Законом от 22 сентября 1989 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» в форме Комитета конституционного надзора

Казахской ССР. В настоящее время в Республике Казахстан в соответствии с действующей Конституцией 1995 г. учреждена французская модель конституционного контроля (надзора) – Конституционный Совет Республики Казахстан (см. *Конституционный Совет Республики Казахстан*).

Конституционный процесс – разновидность юридического процесса. В узком понимании конституционный процесс – деятельность конституционных судов и иных органов конституционного контроля (например, это могут быть конституционные советы, суды общей юрисдикции и др.) на основе материально-правовых и процессуально-правовых норм. В этом отношении конституционный процесс совпадает с конституционным судопроизводством и конституционным производством, осуществляемый конституционными судами и конституционными советами соответственно. В широком смысле конституционный процесс – вся конституционно-процессуальная деятельность высших и местных органов государственной власти, включая деятельность органов конституционного контроля на основе материальных и процессуальных норм конституции и иных источников конституционного права.

Таким образом, конституционный процесс как в узком, так и в широком смысле осуществляется на основе материальных и процессуальных норм, которые содержатся в конституции, конституционных законах, обычных законах, иных нормативных правовых актах. Совокупность правовых норм, регулирующих конституционный процесс как в узком, так и в широком значении, образует конституционно-процессуальное право.

Конституционный Совет Республики Казахстан – особый квазисудебный орган *конституционного контроля (надзора)*. Состоит из семи членов, полномочия которых длятся шесть лет. Пожизненными членами Конституционного Совета являются по праву экс-президенты Республики (п.1 ст.71 Конституции). Председатель Конституционного совета назначается Президентом Республики, и в случае разделения голосов поровну его голос является решающим (п.2 ст.71 Конституции). Два члена Конституционного Совета назначаются Президентом Республики, два – Председателем Сената и два – Председателем Мажилиса. Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года (п.3 ст.71 Конституции).

В соответствии со статьёй 1 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. «О Конституционном Совете Республики Казахстан» Конституционный Совет - государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории Республики:

1) при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции Республики и не может исходить из политических и иных мотивов;

2) осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией Республики и настоящим Конституционным законом, воздерживаясь от

установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан 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.

Кроме того, Президент Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции 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, т.е. о соответствии Конституции Республики изменений и дополнений в Конституцию Республики требованиям независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и неизменности его статуса.

Конституционный Совет рассматривает обращения судов в случаях, установленных статьёй 78 Конституции. Данная норма Конституции устанавливает, что суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закреплённые Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закреплённые 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.

Конституционный строй – система политических, экономических, социальных и духовно-культурных отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства. Основу конституционного строя соответственно составляют политические, экономические, социальные и духовно-культурные основы.

Конституционный строй Республики Казахстан обладает следующими признаками: народный суверенитет, государственный суверенитет, осуществление государственной власти в соответствии с принципом её разделения на ветви, территориальная целостность, президентская система (форма) правления, унитарная форма государственного устройства, признание и неотчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный суд – в ряде стран особый орган, главной задачей которого является осуществление функции *конституционного контроля (надзора)*. Первые конституционные суды появились в Австрии в 1920 г., в Испании в 1931 г. (суд конституционных гарантий). Однако судьба этих органов оказалась непродолжительной. Несмотря на это, данный институт после второй мировой войны получил широкое распространение в Западной и Восточной Европе, а также в ряде стран Азии, Африки и Америки.

Основные принципы организации и деятельности конституционных судов устанавливаются конституциями, конституционными или *органическими законами*. В Республике Казахстан Конституционный Суд был учреждён в 1992 г., создание которого было предусмотрено Конституционным законом Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан». В Конституции Республики Казахстан 1993 г. было закреплено, что Конституционный Суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции Республики Казахстан (ст.95). Создание Конституционного Суда Республики Казахстан сыграло важную роль в становлении режима *конституционной законности*, защиту на высшем уровне прав и свобод человека и гражданина. Однако Конституционный Суд Республики Казахстан был упразднён в 1995 г. в связи с принятием Конституции 1995 г., который вместо Конституционного Суда учредил другой орган *конституционного контроля (надзора)* – *Конституционный Совет* (см. *Конституционный Совет Республики Казахстан*).

Конституция – (от лат. «constitutio» - устанавливаю, учреждаю) – в античное время - один из видов декретов римских императоров. В эпоху феодализма применялась формулировка «*lex fundamentalis*» - основной закон. Однако ни в античном мире, ни в средние века современного понятия конституции не было, не существовало тогда и основных законов, которые служили бы юридической базой текущей правотворческой деятельности.

В самом общем виде конституция - система правовых норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством, - с другой, а также основы организации самого государства.

Термин «конституция» имеет несколько значений. В **материальном** смысле конституция представляет собой писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые прежде всего провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а также определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу. В **формальном**

смысле (значении) – закон или группа законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам. Конституция в данном смысле – это закон законов.

Различают также **юридическую** и **фактическую** конституцию. Юридическая конституция как в материальном, так и в формальном смысле – это всегда определённая система правовых норм, регулирующих определённый круг (область) общественных отношений. Фактическая конституция – это сами такие отношения, т.е. то, что реально существует.

По форме конституции делятся на **писанные** и **неписанные**. Писанные конституции могут быть кодифицированными, если они регулируют все основные вопросы конституционного характера и при этом представляют собой единый писанный акт, и некодифицированными, если те же вопросы регулируются несколькими писаными актами, нередко принятыми в разное время (например, в Финляндии, Швеции). Неписанные конституции – это совокупность парламентских законов, судебных прецедентов и обычаев, а также доктринальных толкований (Великобритания, Новая Зеландия). В этом случае конституции имеют смешанный характер (являются частично писаными и неписаными).

По способу внесения в них изменений и дополнений конституции делятся на **гибкие** и **жёсткие**. Гибкими называют те из них, которые изменяются в том же порядке, что и обычные законы. Для внесения изменений в жёсткие конституции требуются особые условия: квалифицированное большинство голосов членов парламента, утверждение на референдуме, одобрение поправок определённым числом субъектов федерации и т.д.

По срокам действия конституции делятся на **постоянные** и **временные**. Временные конституции принимаются на определённый срок или впрямь до наступления определённого события (напр., Конституция Таиланда 1959 г.). Постоянными являются большинство конституций.

Известны конституции, устанавливающие собственную неотменяемость (напр., Конституции Мексики 1917 г., Конституция Греции 1975 г.).

В Европе связи с расширением интеграционных связей в Риме 29 октября 2004 г. подписан Договор о введении Конституции для Европы (Конституция ЕС), однако в силу не вступил и в настоящее время возможность вступления его в силу не рассматривается ввиду подписания Лиссабонского договора.

Конституция Республики Казахстан – принятый на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. и в соответствии с пунктом 1 статьи 90 данной Конституции вступивший в силу со дня официального опубликования результатов референдума единый систематизированный акт - Основной Закон Республики Казахстан, обладающий высшей юридической силой и прямым действием на всей территории Республики. Состоит из *преамбулы*, 9 разделов и 98 статей.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. закрепляет основы республиканского строя, организацию высших и местных органов государственной власти и местного самоуправления, унитарное устройство, права и свободы человека и гражданина. По способу внесения изменений и

дополнений Конституция 1995 г. относится к числу жёстких конституций. Официальное толкование норм Конституции осуществляет только *Конституционный Совет Республики Казахстан*.

Континуитет – в конституционном праве правило парламентской процедуры, в соответствии с которым, если законопроект не утверждён до конца той сессии парламента, на которой он был внесён, его рассмотрение должно быть возобновлено с соответствующей стадии на следующей сессии, т.е. окончание сессии и парламентские каникулы лишь приостанавливают, а не прерывают законодательный процесс. Иначе говоря, принцип континуитета означает, что парламента является постоянно действующим органом, так как законодательный процесс осуществляется непрерывно.

В Республике Казахстан с принятием Конституции 1995 г. также был воспринят принцип континуитета в деятельности законодательного органа. В частности, пункт 1 статьи 50 Конституции Республики устанавливает, что Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. Этим самым подчёркивается, что законотворческий процесс в Парламенте Республики Казахстан носит постоянный характер. Правилу континуитета противоположно правило *дисконтинуитета* (см. *Дисконтинуитет*).

Контрассигнатура (контрассигнация) – скрепление акта главы государства подписью премьер-министра или ответственного министра, на которого лежит юридическая и политическая ответственность за законность данного акта. Контрассигнатура предусматривает, по крайней мере, два условия: 1) без подписи премьер-министра или ответственного министра акт главы государства недействителен и 2) юридическую и политическую ответственность за законность акта главы государства несёт скрепивший его премьер-министр или ответственный министр. Контрассигнатура применяется в ряде зарубежных стран и объясняется тем, что глава государства юридически не ответственен за свои действия (за исключением случаев государственной измены и иных тяжких преступлений, если речь идёт о президенте).

В Республике Казахстан также предусмотрен институт контрассигнатуры. В частности, пункт 3 статьи 45 Конституции Республики устанавливает, что 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.

Л

Лицо без гражданства (апатрид) – физическое лицо, постоянно или временно проживающее на территории какого-либо государства и не имеющее никаких документов о принадлежности ни к гражданству страны проживания, ни к гражданству какого-либо другого государства. В Республике Казахстан понятие «лицо без гражданства» дано в статье 2 Закона Республики Казахстан

от 19 июня 1995 г. «О правовом положении иностранцев»: «лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, признаются лицами без гражданства».

Конституция Республики Казахстан содержит принцип, определяющий правовое положение лиц без гражданства: «...лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами» (п. 4 ст. 12).

Личные права – см. *Гражданские права*.

Лишение гражданства – расторжение в одностороннем порядке по инициативе государства гражданских связей конкретного физического лица с данным государством вопреки желанию этого лица. Лишение гражданства допускается в ряде стран в отношении натурализованных граждан (а иногда и урождённых граждан) за недозволенное поведение и выступает как один из элементов наказания. Практика лишения гражданства существовала и в бывшем СССР. Современные демократические конституции запрещают лишать гражданство. Ранее Конституция Республики Казахстан 1995 г. также устанавливала императивное правило, что гражданин Республики ни при каких условиях не мог быть лишен гражданства. Однако Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» теперь установил, что лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан (п.2 ст. 10 Конституции).

М

Мажоритарная избирательная система (фр. majoritee – большинство) – в конституционном праве система выборов, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей по избирательному округу, где они баллотировались. В свою очередь, мажоритарная избирательная система имеет три подвида: абсолютного большинства, относительного большинства и квалифицированного большинства голосов (последняя применяется редко). При мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства голосов избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей по округу (или хотя бы 50% + 1 голос). При мажоритарной избирательной системе относительного большинства голосов кандидату, чтобы он считался избранным, достаточно получить по округу относительное большинство голосов по сравнению с другими кандидатами. При мажоритарной избирательной системе квалифицированного большинства голосов кандидат должен получить заранее установленное большинство голосов по округу – 2/3, 3/4 и т.д. Если при мажоритарной избирательной системе по округу избирается один депутат, то такая система называется одноимённой или униноминальной (одномандатный избирательный

округ). В случае если от избирательного округа должны быть избраны два и более депутатов, то такой округ называется многомандатным (полиномиальным).

В Республике Казахстан мажоритарная избирательная система применяется при выборах Президента Республики Казахстан, депутатов Сената Парламента (за исключением пятнадцати депутатов Сената, назначаемых Президентом Республики), девяти депутатов Мажилиса Парламента, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, депутатов маслихатов и членов органов местного самоуправления. Кроме того, мажоритарная избирательная система может быть применена при выборах соответствующих акимов (кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы, которые назначаются на должность Президентом Республики с согласия соответствующих маслихатов), которые избираются на должность, а также освобождаются в порядке, определяемом законом.

Маслихат – см. *Местный представительный орган*.

Международный договор Республики Казахстан – по определению подпункта 8) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» международное соглашение, заключенное Республикой Казахстан с иностранным государством (иностранными государствами) или с международной организацией (международными организациями) в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Статья 2 данного Закона определяет, что международные договоры Республики Казахстан заключаются с иностранными государствами и (или) международными организациями от имени:

- 1) Республики Казахстан;
- 2) Правительства Республики Казахстан;
- 3) государственных органов Республики Казахстан, непосредственно подчинённых и подотчётных Президенту Республики Казахстан, а также центральных исполнительных органов Республики Казахстан.

Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. устанавливает, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора», который подкреплён в этой же Конвенции принципом «*Pacta sunt servanda*» - «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (ст. 27 Конвенции). Поэтому пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан закрепляет, что 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. Однако с точки зрения внутригосударственного (национального) права Казахстана ратифицированные Республикой Казахстан международные договоры, хотя и имеют приоритет

перед её законами, но не имеют приоритета перед её Конституцией, так как категория «закон», употребляемая в пункте 3 статьи 4 Конституции, не имеет в виду Конституцию Республики Казахстан, а также законы, которые вносят изменения и дополнения в Конституцию. Поэтому международные договоры, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть ратифицированы и введены в действие (п.1 ст. 74 Конституции).

Имеют ли или не имеют приоритет международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан перед конституционными законами Республики Казахстан, то данный вопрос является дискуссионным.

Местное государственное управление – звено (элемент, вид) в структуре единой государственной власти Республики Казахстан, осуществляемое *местными представительными и исполнительными органами*, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Под *местными представительными органами* понимают *маслихатов* областей (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения). *Местный исполнительный орган* возглавляет *аким* соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики (п.3 ст.87 Конституции). Местное государственное управление следует отличать от *местного самоуправления* (см. *Местное самоуправление*).

Местное самоуправление – в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В Казахстане периода суверенитета и независимости до внесения изменений и дополнений 21 мая 2007 г. в Конституцию Республики Казахстан 1995 г., Конституция отделяла местное самоуправление от местного государственного управления. Например, пункт 2 статьи 89 Конституции 1995 г. устанавливал, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Этим самым подчеркивалось, что местное самоуправление вообще и органы местного самоуправления в частности отделены от государственного управления, в том числе и от местного государственного управления, и тем самым органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Иначе говоря, местное самоуправление не могло осуществляться государственными органами, например, местными представительными органами – маслихатами.

Теперь пункт 2 статьи 89 Конституции 1995 г. в редакции Закона от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» устанавливает, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы

местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Это означает, что местное самоуправление может осуществляться не только общественными институтами, но и государственными органами в лице, например, маслихатов. Тем самым стерта граница, своеобразная «китайская стена» между государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам осуществления местного самоуправления.

Кроме того, Конституция Республики 1995 г. с поправками от 21 мая 2007 г. устанавливает, что органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций (п.2 ст.89). Можно сказать, кроме маслихатов те или иные органы местного самоуправления как общественные институты могут осуществлять функции, присущие государственным институтам, если такие полномочия будут прописаны в законе. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», который в первоначальной редакции был принят под названием «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», установил, что аким области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления (ст.2-1). Тем самым в соответствии с данным Законом местное самоуправление может осуществляться не только местными представительными органами – маслихатами, но и акимами, являющимися представителями Президента и Правительства Республики.

Таким образом, в правовой плоскости в Республике Казахстан на уровне местного самоуправления произошло некоторое слияние общественных и государственных институтов, в связи с чем в пункте 1 статьи 5 Конституции Республики Казахстан 1995 г. Законом от 21 мая 2007 г. исключена формулировка «не допускается слияние общественных и государственных институтов».

Местный исполнительный орган (акимат) – по определению подпункта 4) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории.

К ведению местных исполнительных органов относятся:

- 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 (п.2 ст.87 Конституции).

Местный представительный орган (маслихат) – по определению подпункта 11) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» - выборный орган, избираемый населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан, определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление.

Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет (п.2 ст.86 Конституции).

Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата (п.3 ст.86 Конституции).

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 (п.4 ст.86 Конституции).

Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске (п.5 ст.86 Конституции).

Многогражданство – принадлежность лица одновременно к гражданству двух (*бинатризм*) и (или) более государств, подтверждаемая соответствующими документами. Состояние многогражданства может возникнуть: по рождению; в результате приёма лица в гражданство другого государства, если оно одновременно не утрачивает прежнее гражданство; восстановления в гражданстве лица, ранее утратившего его по различным причинам с сохранением (признанием) за ним приобретённого иностранного

гражданства; официального разрешения государства приобрести гражданину гражданство иного государства при сохранении прежнего гражданства.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. не признаёт двойное гражданство или многогражданство (п. 3 ст.10). Данное конституционное положение означает, что приобретение гражданином Республики Казахстан гражданства иностранного государства при его невыходе из гражданства Казахстана даже при наличии межгосударственного соглашения, разрешающего гражданину Республики иметь гражданство другого государства, не будет влечь тех юридических последствий на территории Казахстана, которые предусмотрены для легального режима двойного гражданства или многогражданства. Данный фактор обуславливается тем, что, во-первых, Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики (п. 2 ст. 4); во-вторых, законы и международные договоры (в том числе и по вопросам двойного гражданства или многогражданства), признанные Конституционным Советом Республики Казахстан не соответствующими Конституции Республики, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие (п. 1 ст. 74 Конституции).

Монарх – единоличный глава государства в *монархиях* (см. *Монархия*).

Монархия – одна из форм правления государства, заключающаяся в том, что власть монарха передается по наследству. Отличительная особенность монархии – принадлежность верховной власти не избираемому народом, а, как правило, наследственному правителю-монарху.

Монархия отличается следующими признаками:

- главой государства является монарх;
- власть монарха передаётся по наследству;
- деятельность монарха не ограничена определённым сроком, монарх исполняет свои обязанности пожизненно;
- монарх не избирается народом;
- монарх не может быть принудительно смещён с должности (кроме случаев антимонархической революции, переворота и т.д.);
- монарх, как правило, является главнокомандующим вооружёнными силами;
- существует особая процедура принятия власти монархом и сопровождающий его деятельность церемониал.

Монархия может быть:

- абсолютной;
- ограниченной.

При абсолютной монархии монарх обладает неограниченной властью (издаёт законы, назначает должностных лиц и др.) – «Государство – это Я» (Людовик XIV).

Разновидностями ограниченной монархии являются:

- дуалистическая;
- парламентарная.

Дуалистическая монархия – промежуточный, переходный вариант от абсолютной к парламентарной монархии.

В дуалистической монархии власть монарха ограничена, но незначительно. Можно выделить следующие признаки дуалистической монархии:

- наличие, наряду с монархом, иных высших органов государственной власти – парламента и правительства (что несвойственно абсолютной монархии);

- назначение членов парламента (либо одной из его палат) монархом (в отличие от парламентарной монархии, где парламента избирается народом);

- назначение членов правительства монархом и ответственность правительства лично перед монархом;

- монарх выполняет функции реального главы государства.

Примеры дуалистической монархии сегодня: Кувейт; Непал.

Парламентарная (конституционная) монархия отличается следующими признаками:

- наряду с монархом имеются высшие органы государственной власти – парламента, правительство и др.;

- парламент избирается народом;

- правительство формирует партия, завоевавшая большинство мест в парламенте, в результате выборов правительство ответственно перед парламентом (также и в парламентарной республике);

- имеет место разделение властей;

- монарх принимает участие в политической жизни, однако его властные функции минимальны и носят церемониальный характер (принятие отставки правительства, представление государства за рубежом, вручение государственных наград и т.д.);

- лишь в некоторых парламентарных монархиях монарх имеет реальные рычаги управления государством (распускает парламента, является главой судебной власти, главой церкви – Великобритания), однако на практике многие реальные рычаги власти практически не применяются.

В настоящее время парламентарными монархиями являются практически все монархии Европы: Великобритания, Швеция, Испания, Бельгия, Нидерланды, Дания, Норвегия, а также Япония и др.

Монокамерализм – однопалатная система (структура) представительных учреждений - парламента. Однопалатная система характерна для представительных учреждений унитарных государств. Однако в ряде унитарных государств – Франции, Белоруссии, а также в децентрализованных унитарных государствах - Испании, Италии и в др. действует двухпалатная структура парламента. Ранее в Казахстане функционировало однопалатное представительное учреждение – Верховный Совет Казахской ССР, а позднее и Республики Казахстан. С принятием Конституции 1995 г. в Республике Казахстан закреплена двухпалатная структура Парламента: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе (п. 1 ст. 50).

Н

Натурализация (фр. *naturalization* от лат. *naturalis* – подлинный, законный) – в конституционном праве приобретение гражданства государства иностранцем или лицом без гражданства по его заявлению. Натурализацию по-другому называют укоренением. Обычно для принятия гражданства таким способом государство предъявляет ряд условий (цензов): определённый срок проживания на территории данного государства (ценз осёдлости), знание языка данной страны, наличие средств к существованию, безупречная репутация и т.д. Условия приёма в гражданство Республики Казахстан указаны в ст. 16 и в других положениях Закона Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан».

Нормативный правовой акт – по определению подпункта 25) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие. Нормативный правовой акт является основным источником права в странах романо-германской (континентальной) правовой семьи, в том числе в правовой системе Казахстана.

Нормативные правовые акты классифицируются по различным основаниям. По юридической силе они подразделяются на *законы* и *подзаконные акты*; по сфере действия на *республиканские* (действующие на всей территории страны), *местные* (действующие в пределах территории административно-территориальных единиц (области, района, города)) и *локальные* (действующие внутри предприятий, учреждений, организаций); по субъектам разделения государственной власти на ветви на *акты законодательной власти*, *акты исполнительной власти* и *акты судебной власти* (юрисдикционные акты общего характера, например, нормативные постановления Верховного Суда РК); по времени действия на *постоянные* и *временные*. Имеются иные классификации нормативных правовых актов.

Нормы-дефиниции – правовые нормы, в которых даются разъяснения того или иного термина, устанавливаются, что понимается под отдельными словами, содержащимися в конституциях и иных нормативных правовых актах. Например, пункт 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что «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» (см. *Действующее право в Республике Казахстан*).

Нормы-принципы – правовые нормы основополагающих положений конституции и иных нормативных правовых актов. Например, пункт 2 статьи 1 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что «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».

Нормы-цели – правовые нормы конституции и иных нормативных правовых актов, в которых ставится задача программного характера, достижения определённого результата (цели). Например, пункт 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы».

О

Область – административно-территориальная единица системы административно-территориального устройства Республики Казахстан. Наряду с районом и сельским округом является основным звеном республиканского административно-территориального устройства. В настоящее время в Республике Казахстан насчитывается четырнадцать областей.

Общественные объединения – по определению статьи 2 Закона Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. «Об общественных объединениях» политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями.

Омбудсман (омбудсмен) – (от швед. ombudsman – представитель чьих-либо интересов) - специально избираемое или назначаемое представительным органом должностное лицо, призванное осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами и должностными лицами. Впервые институт омбудсмана возник в Швеции, а затем получил широкое распространение в ряде других стран. Правовой статус данного института под разными названиями (собственно омбудсман, народный защитник, посредник (медиатор) и т.д.) устанавливается конституцией государства и специальными законами. Объём полномочий омбудсмана в тех или иных странах различен.

В Республике Казахстан Президент Республики ввёл данный институт под названием уполномоченный по правам человека и Указом от 19 сентября 2002 г. № 947 утвердил Положение об уполномоченном по правам человека (см. *Уполномоченный по правам человека*).

Оптация (от лат. opto – выбирать) – в конституционном праве выбор гражданства той или иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашением части территории прежнего государства новым независимым государством. Лицам, проживающим на такой территории, предоставляется право в течение определённого времени оптировать (выбрать) гражданство того или другого

государства, т.е. сохранить прежнее или получить новое. Обычно порядок и сроки оптации определяются договором между соответствующими государствами. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан» допускает возможность оптации (ст. 10 и другие положения данного Закона).

Оралман – по определению подпункта 13) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. «О миграции населения» этнический казах, постоянно проживавший на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, и его дети казахской национальности, родившиеся и постоянно проживавшие после приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, прибывший (прибывшие) в Республику Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине и получивший (получившие) соответствующий статус в порядке, установленном настоящим Законом.

Органические законы – в ряде стран законы, которые принимаются по прямому предписанию конституции и являющиеся одним из главных источников конституционного права соответствующих государств. Для органических законов присущ ряд признаков: они принимаются на основе бланкетных норм конституции; процедура их принятия отличается от процедуры принятия конституции и обычных законов; юридическая сила органических законов выше юридической силы обычных (текущих) законов, но ниже конституции; принимаются только по вопросам, предусмотренным конституцией. В последнем случае органические законы обычно принимаются по вопросам избирательного права, статуса высших исполнительных и судебных органов, правового режима чрезвычайного положения и т.д. В Республике Казахстан понятию «органический закон» соответствует понятие «конституционный закон» (см. *Конституционные законы Республики Казахстан*).

II

Парламент Республики Казахстан – государственный орган, олицетворяющий законодательную власть страны. Состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. правовое положение Парламента определяет как высший представительный орган Республики, осуществляющим законодательную власть (п. 1 ст. 49). Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва (п.2 ст. 49).

Конституция Республики Казахстан устанавливает, что полномочия Парламента Республики Казахстан могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией (п.3 ст. 49). Случаи и порядок досрочного прекращения Парламента установлены в статье 63 Конституции. В данной статье предусмотрен роспуск не только Парламента, но и Мажилиса

Парламента. Таким образом, согласно статье 63 Конституции предусматривается досрочное прекращение полномочий не только Парламента, но и Мажилиса Парламента (см. *Ростуск Парламента Республики Казахстан*).

Конституция Республики Казахстан 1995 г. четко очерчивает круг полномочий Парламента Республики, в том числе круг его законодательных полномочий. Например, в отношении всех без исключения полномочий Палат Парламента как на совместном их заседании, так и полномочий каждой из Палат в отдельности Конституция содержит формулировки «осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент (Палату Парламента) Конституцией» (ст. ст. 53, 55, 56 и др.). В данном случае нормы Конституции Республики не содержат отсылки к иным законам Республики по вопросам полномочий Парламента и его Палат. Лишь пункт 4 статьи 49 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом.

Это означает, что иные законы Республики не могут устанавливать дополнительные полномочия Парламента и его Палат, чем те полномочия, которые указаны непосредственно в тексте Конституции Республики. Тем самым, Конституция закрепляет исчерпывающий объем полномочий Парламента и его Палат, который не может быть расширен путем издания отдельных законов о Парламенте и статусе его депутатов, поскольку для этого вначале необходимы поправки в Конституцию в порядке подпункта 1 статьи 53 и пункта 3 статьи 62 в их совокупности, а также в порядке пункта 1 статьи 91 Конституции, направленные на расширение полномочий Парламента и его Палат. Об этом прямо указывается в Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 1997 г., № 17/2 «Об официальном толковании статей 53-57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его Палат».

В сфере законодательных полномочий Парламент может издавать законы только по тем вопросам, которые прямо указаны в перечне пункта 3 статьи 61 Конституции Республики. Это означает, что правовое поле, которое должно регулироваться и охраняться именно законами, имеет четко очерченный характер. Тем самым, Конституция Казахстана устанавливает предмет регулирования для парламентских законов.

Кроме Конституции, правовое положение Парламента Республики Казахстан устанавливается Конституционным Законом Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов». Следует отметить, что по вопросам правового статуса Парламента Конституция 1995 г. в соответствии с «важностью» того или иного органа в механизме государства Парламенту отводит IV Раздел, то есть после III Раздела о Президенте.

Пассивное избирательное право – в конституционном праве право граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Обладание пассивным избирательным правом требует наличия дополнительных условий (цензов) – достижение определённого

возраста, состояние в гражданстве данного государства, знание языка, проживание в данной местности в течение определённого времени и т.д., которые устанавливаются конституцией и другими актами выборного законодательства. Например, в соответствии с пунктом 4 статьи 51 Конституции Республики Казахстан 1995 г. депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет.

Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы – 1) конституционно-правовой и политико-правовой институт, правовую основу которого составляют Конституция Республики Казахстан, Конституционные законы Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан», от 20 июля 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы», другие законы и иные нормативные правовые акты; 2) персонифицированное лицо, правовой статус которого устанавливается Конституцией Республики Казахстан, Конституционными законами Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан», от 20 июля 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы», другими законами и иными нормативными правовыми актами.

На Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы не распространяется ограничение права быть избранным в Президенты Республики Казахстан. Иначе говоря, Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы обладает правом неограниченное количество раз избираться и быть избранным как подряд, так и не подряд Президентом Республики.

Подзаконный акт – нормативный правовой акт, издаваемый на основе и во исполнение *законов*, и, соответственно, обладающий меньшей юридической силой, чем законы. По определению подпункта 5) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» подзаконные нормативные правовые акты - иные, не являющиеся законодательными актами, нормативные правовые акты, издаваемые на основе и (или) во исполнение и (или) для дальнейшей реализации законодательных и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов.

Политическая партия – по определению пункта 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании.

Политическая система - совокупность взаимосвязанных государственных, общественных и иных организаций, через которые граждане

участвуют в политической жизни и осуществляют политическую власть. Структуру политической системы составляют: государство как основной элемент политической системы; политические партии, движения, профсоюзы, иные общественные организации, участвующие в политической жизни общества и государства.

Политические права и свободы – одна из групп основных конституционных прав и свобод граждан в сфере политической жизни. К политическим правам относят право на свободу объединений, право мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествие и пикетирование, право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, право на участие в референдуме и т.д. Политические права и свободы закреплены в международно-правовых документах: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Факультативные протокола к последнему, а также в конституциях государств. В Республике Казахстан политические права и свободы закреплены во II Разделе Конституции 1995 г.

Политический режим – приемы, методы, способы осуществления политической власти в обществе. Наряду с термином «политический режим» используется «государственный режим». Однако политический режим – понятие более широкое, поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и характерные способы деятельности негосударственных политических организаций (партий, движений, союзов и т.д.), тогда как государственный режим представляет собой совокупность способов и методов осуществления власти государством. При этом государственный режим – важнейшая составная часть политического режима, существующего в обществе.

Выделяют **демократический, авторитарный и тоталитарный** политический режимы. Разновидностью последнего является **фашистский** политический режим. В конституциях государств виды политических режимов не указываются. Тем не менее, пункт 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан гласит, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим государством... , из которого следует, что Республика Казахстан стремится к демократическому политическому режиму.

Политическое убежище – в конституционном праве особое личное право, принадлежащее *иностранным гражданам и лицам без гражданства*. В соответствии с подпунктом 14) статьи 44 Конституции Республики Казахстан 1995 г. вопросы предоставления политического убежища решает Президент Республики. Предоставление политического убежища ранее регламентировалось Положением «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан», утверждённое Указом Президента Республики Казахстан от 15 июля 1996 г. № 3057. В настоящее время данное Положение утратило силу.

Полномочие – права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных субъектов правоотношений в той или иной сфере общественных отношений, установленные законами и иными нормативными правовыми актами.

Поселки – одна из категорий населенного пункта, к которым в соответствии с подпунктом 4) статьи 3 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» относятся населенные пункты при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных станциях и других экономически важных объектах с численностью не менее 3 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее двух третей.

Права человека - естественные притязания индивида на те или иные блага материального, нематериального, иного характера во всех сферах общественной и государственной жизни, пользование которыми обеспечивает человеку жизнь, здоровье, достоинство, личную свободу и другие блага, необходимые ему для нормальной жизнедеятельности.

В данном случае речь идет о естественных правах человека, которые либо могут закрепляться в нормах позитивного права (т.е. в действующем законодательстве), так и не закрепляться.

По содержанию права и свободы классифицируются на *гражданские (личные), политические, социально-экономические и культурные* (см. также *Свобода*).

Правительство Республики Казахстан – государственный орган, осуществляющий исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляющий систему исполнительных органов и осуществляющий руководство их деятельностью (п.1 ст.64 Конституции). Отсюда можно сделать вывод, что всю систему исполнительных органов в Республике Казахстан «венчает» Правительство. Тем самым, в Республике Казахстан исполнительная ветвь единой государственной власти «замыкается» Правительством Республики.

В отличие от высшего представительного органа – Парламента Республики Казахстан и высшего судебного органа по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам – Верховного Суда Республики Казахстан, Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом.

В соответствии со статьей 66 Конституции 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;

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.

Как видно, в соответствии с последним подпунктом указанной статьи Конституции данный перечень полномочий Правительства Республики не является исчерпывающим, и может дополняться иными законами и актами Президента Республики.

Структуру Правительства образуют министерства. В состав Правительства входят члены Правительства - Премьер-Министр Республики, его заместители, министры и иные должностные лица Республики (ст.3 Конституционного закона РК «О Правительстве Республике Казахстан»).

Правоспособность - предусмотренная нормами права способность субъекта иметь юридические права и нести юридические обязанности. Начинается с момента рождения человека и прекращается смертью. Правоспособность признаётся за всеми индивидами в равной мере. Она не зависит от происхождения человека, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. Однако следует различать правоспособность и способность к её реализации как разные юридические свойства человека.

Поэтому различают три основных вида правоспособности: общую, отраслевую и специальную.

Общая правоспособность – это способность любого лица или организации быть субъектом права как такового, вообще. Она признаётся государством за лицами с момента их рождения.

Отраслевая правоспособность означает юридическую способность лица или организации быть субъектом той или иной отрасли права. В каждой отрасли права сроки её наступления могут быть неодинаковы. Например, в конституционном праве Республики Казахстан субъектами активного избирательного права становятся граждане Республики по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Специальная правоспособность – способность быть участником правоотношений, возникающих в связи с занятием определённых должностей (президент, судья, член парламента) или принадлежностью лица к

определённым категориям субъектов права (например, работники правоохранительных органов). Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 79 Конституции Республики Казахстан 1995 г. судьями могут быть граждане Республики, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет и сдавшие квалификационный экзамен. Законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Республики.

В то же время правоспособность в условиях государственно-организованного общества не является естественным свойством человека, а порождается объективным правом. Она выступает в качестве первоначального условия, общей предпосылки быть участником правоотношений. Однако, чтобы стать реальным участником правоотношения, правоспособное лицо должно быть *дееспособным*. Принципы правоспособности установлены в Конституции Республики Казахстан (ст. ст. 12, 13 и др.).

Правосубъектность – правовая категория, включающая в своё содержание *правоспособность, дееспособность и деликтоспособность*.

Праимериз – в конституционном праве первичные (предварительные) выборы, при которых определяются кандидаты в депутаты на выборные должности (главы государства, представительные и иные выборные органы). Распространен в США. Это своего рода выдвижение кандидатов в кандидаты на выборную должность. Обычно кандидатов в кандидаты на ту или иную выборную должность выдвигают на съездах (собраниях) политических партий.

В Республике Казахстан в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» на съезде (конференции) политической партии выдвигаются члены политической партии в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Мажилиса Парламента, утверждается партийный список кандидатов в депутаты, представляемый для регистрации в Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан. Кроме того, пункт 4 статьи 16 данного Закона устанавливает, что на конференции (общем собрании) филиала и представительства политической партии выдвигаются кандидаты в депутаты соответствующих маслихатов.

Преамбула – (фр. *preambule*, от позднелат. *preambulus* – идущий впереди) – в конституционном праве вводная или вступительная часть конституционного акта, *декларации*, в которой провозглашаются цели и принципы, побудительные мотивы издания соответствующего акта. Преамбула обладает как политико-идеологическим значением, так и юридическим характером своих положений. Поэтому преамбула содержит *нормы-цели* и *нормы-принципы*, которые не обладают непосредственной юридической силой, но учитываются при толковании и реализации других положений правового акта субъектами правореализации (правоприменения).

Положения и нормы Конституции Республики Казахстан 1995 г. могут толковаться и реализовываться только в соответствии с её преамбулой.

Президент Республики Казахстан – в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики Казахстан 1995 г. глава государства, его высшее

должностное лицо, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющий Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

В Казахстане пост Президента впервые был учреждён 24 апреля 1990 г. принятием Закона КазССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР». В последующем конституционно-правовой статус Президента Казахстана неоднократно менялся. Действующая Конституция Республики Казахстан статус Президента в системе государственных органов ставит на первое место, отводя ему III Раздел, предшествующий всем остальным разделам Конституции о государственных органах: о Парламенте, Правительстве, Конституционном Совете и т.д. Конституция Республики Казахстан 1995 г. не устанавливает, что Президент Республики Казахстан возглавляет или относится к той или иной ветви государственной власти.

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. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Данное ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан.

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.

Конституционные полномочия Президента Республики Казахстан установлены в статье 44 и в других положениях Конституции Республики.

Предусматривая довольно обширные полномочия Президента Республики Казахстан, Конституция 1995 г. не предусматривает какой-либо ответственности Президента Республики за те или иные действия, за исключением государственной измены, за совершение которого предусматривается ответственность в форме отрешения его от должности Парламентом (п.2 ст.47).

Президентская форма правления - особенность формы правления в Республике Казахстан, заключающаяся в том, что в системе разделения власти Президент Республики занимает правовой статус «над ветвями власти. Это означает, что Президент Республики Казахстан по своему правовому статусу не интегрирован, не «вмонтирован» ни в каком объёме ни в одну из ветвей государственной власти – ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную, и находится вне ветвей государственной власти как глава государства и как его высшее должностное лицо. Поэтому в соответствии со статьёй 40 Конституции Республики Казахстан 1995 г. именно Президент Республики определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Казахстан внутри страны и в международных

отношениях и обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Кроме того, Президенту Республики принадлежит неограниченное право выступать от имени народа и государства, как избираемому прямо и непосредственно народом.

Прокуратура Республики Казахстан - единая централизованная система 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.

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 (ст. 83 Конституции).

Промульгация (от лат. promulgatio – объявление, обнародование) - опубликование принятого и утверждённого закона в официальном печатном органе, осуществляемое главой государства в установленные конституцией или законом сроки. Только после промульгации закон вступает в силу и вводится в действие.

В Республике Казахстан Президент Республики в соответствии с подпунктом 2) статьи 44 Конституции подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования. Законы Республики вступают в силу после их подписания Президентом Республики (п.2 ст.62 Конституции).

Однако следует иметь в виду, что в Республике Казахстан реализация закона не во всех случаях возможна после его вступления в силу. Дело в том, что вступление в силу закона или иного нормативного правового акта ещё не означает, что можно руководствоваться этим актом. Существует такое понятие, как «введение в действие закона или иного нормативного правового акта». Только после того, как закон или нормативный правовой акт был введён в действие, можно руководствоваться этим актом.

Пропорциональная избирательная система – в конституционном праве один из видов избирательных систем, заключающийся в пропорциональном представительстве политических партий, которая предполагает распределение депутатских мандатов между партиями в соответствии с количеством голосов, поданных за каждую партию. При этой системе производится распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам. Избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за тот или иной партийный список, исходя из своих политических убеждений, симпатий к лидеру той или иной партии и т.д.

В Республике Казахстан пропорциональная избирательная система впервые была применена в 1999 г. при выборах десяти депутатов Мажилиса Парламента второго созыва на основе партийных списков.

В соответствии со статьёй 97-1 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам производится следующим образом:

1. Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший семь и более процентов голосов избирателей от числа, принявших участие в голосовании. Сумма голосов избирателей, поданных за политические партии, преодолевшие семипроцентный барьер, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

2. Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

3. Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное.

Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, делится на первое избирательное частное и умножается на поправочный коэффициент 0,7.

Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая политическая партия, сформировавшая партийный список.

Политическая партия, не преодолевшая семипроцентный барьер и участвующая в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, получает не менее двух мандатов.

4. Если после действий, произведенных в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, остаются нераспределенные мандаты, производится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем партийным спискам, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи. При равенстве наибольшего остатка преимущество отдается партийному списку, зарегистрированному раньше.

При распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи нераспределенные мандаты передаются тому партийному списку, который по итогам голосования преодолел семипроцентный барьер.

5. Очередность распределения депутатских мандатов определяется руководящим органом политической партии из числа включенных в партийный

список кандидатов в соответствии с пунктом 4 статьи 89 настоящего Конституционного закона не позднее десяти дней со дня опубликования итогов выборов.

В случае, если в установленные частью первой настоящего пункта сроки руководящим органом политической партии не определена очередность распределения полученных депутатских мандатов, постановлением Центральной избирательной комиссии осуществляется распределение полученных партией депутатских мандатов согласно зарегистрированным спискам в алфавитном порядке государственного языка.

6. В случае досрочного выбытия депутата его мандат постановлением Центральной избирательной комиссии передается следующему кандидату, определяемому руководящим органом политической партии из числа включенных в список политической партии в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи.

В случае, если в соответствующем партийном списке кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов депутатов Мажилиса.

Политические партии вправе изменить очередность кандидатов в партийных списках, обратившись с письменным заявлением об этом и с выпиской из протокола заседания руководящего органа политической партии в Центральную избирательную комиссию.

Профессиональный союз (профсоюз) – по определению подпункта б) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 27 июня 2014 г. «О профессиональных союзах» общественное объединение с фиксированным членством, добровольно создаваемое на основе общности трудовых, производственно-профессиональных интересов граждан Республики Казахстан для представительства и защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов.

Р

Разделение властей – в государственоведении теория, в соответствии с которой в государстве имеются три независимые друг от друга власти: законодательная, исполнительная и судебная. Тем самым, согласно данной теории государственная власть понимается не как единое целое, а как расщепленные самостоятельные власти со своими самостоятельными функциями, но, тем не менее, взаимодействующие между собой с использованием системы сдержек и противовесов с целью недопущения узурпации власти ни одной из указанных властей. Классический пример – США. Принцип разделения властей закреплен в конституциях многих демократических стран.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. принцип разделения **властей** не закрепляет, а предусматривает разделение **власти**. Так, пункт 4 статьи 3 Конституции устанавливает: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом

ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

Данное конституционное положение означает, что сама по себе государственная власть в Республике Казахстан одна, едина, и не может расщепляться на три самостоятельные государственные власти, и, соответственно, речь может идти о ветвях единой государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. С этой точки зрения применительно к Республике Казахстан мы можем говорить не о разделении **властей** во множественном числе на законодательную, исполнительную и судебную, а о разделении **власти** на законодательную, исполнительную и судебную ветви, имея в виду государственную **власть** в единственном числе. В этом отношении конституционный принцип единства государственной власти в Республике Казахстан, когда государственная власть не расщепляется на три самостоятельные власти, а имеются только ее ветви, предполагает наличие органа либо должностного лица, находящегося над ветвями или вне ветвей государственной власти. Данный орган (должностное лицо) олицетворяет единую государственную власть. Обычно таким органом или должностным лицом выступает глава государства (президент, монарх и т.п.).

В Республике Казахстан все ветви единой государственной власти взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Система сдержек и противовесов – это совокупность установленных в Конституции организационных и правовых мер, обеспечивающих деятельность ветвей государственной власти в рамках их полномочий, предусматривающих ответственность за их превышение. Сдержки – это конституционные способы удерживания деятельности ветвей власти в рамках закона. Например, законодательные полномочия Парламента сдерживаются тем, что Парламент не может принимать законодательные акты, направленные на увеличение объема своих полномочий, так как полномочия Парламента, закрепленные в Конституции, являются исчерпывающими и не подлежат расширению путем издания отдельных законодательных актов. Противовесы – это конституционные способы противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения Конституции. Например, Парламент в соответствии со своими полномочиями на совместном заседании Палат может не утвердить отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета, приведя при этом веские аргументы (п/п.2 ст.53 Конституции).

Район - административно-территориальная единица системы административно-территориального устройства Республики Казахстан. Наряду с областью и сельским округом является основным звеном республиканского административно-территориального устройства. Районом в городе является район в городе областного значения, городе республиканского значения, столице с численностью населения свыше 400 тысяч человек (ст.2 Закона РК «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»).

Ратификация (от лат. ratification, от ratus - утверждённый и facere – делать) в национальном праве Казахстана собственно ратификация, утверждение, принятие и присоединение – по определению подпункта 13) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» в зависимости от случая имеющий такое наименование международный акт, совершаемый на основании соответствующего нормативного правового акта, посредством которого Республика Казахстан выражает в международном плане своё согласие на обязательность для неё международного договора.

Ратифицирует международные договоры Республики Казахстан Парламент в отдельном заседании Палат путём последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате (подпункт 7) ст. 54 Конституции) (см. *Международный договор Республики Казахстан*).

Реинтеграция (от лат. re – повторное действие и integratio – восстановление, восполнение) – в конституционном праве восстановление в гражданстве какого-либо государства лиц, ранее его имевших и затем утративших по разным причинам. В Республике Казахстан реинтеграция обычно производится в отношении оралмана, т.е. этнического казаха, постоянно проживавшего на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, и его дети казахской национальности, родившиеся и постоянно проживавшие после приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, прибывшего (прибывших) в Республику Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине и получивший (получившие) соответствующий статус в порядке, установленном Законом Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. «О миграции населения».

Репатриация - возвращение в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения лиц, оказавшихся в силу различных причин на территории других государств. Утративший силу Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. «О миграции населения» в подпункте 12) статьи 1 дефиницию «репатриация» определял как добровольное или вынужденное возвращение граждан Республики Казахстан на свою родину. В действующем Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. «О миграции населения» понятие «репатриация» не предусмотрено.

Республиканский референдум - по определению статьи 1 Конституционного закона Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. «О республиканском референдуме» всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан. Референдум проводится на всей территории Республики.

В соответствии со статьей 3 указанного Конституционного закона не могут предметом референдума следующие вопросы:

- 1) которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) изменения статуса Республики Казахстан как независимого государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы

ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан - Елбасы, и его статуса;

3) административно-территориального устройства и границ Республики;

4) правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка;

5) бюджетной и налоговой политики;

6) амнистии и помилования;

7) назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства Республики;

8) выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Республики.

Проведение референдума основывается на принципах:

1) добровольности участия в референдуме и свободного волеизъявления граждан;

2) всеобщего, равного и прямого права граждан на участие в референдуме при тайном голосовании;

3) гласности (ст.4 Конституционного закона «О республиканском референдуме»).

В соответствии со статьей 11 Конституционного закона «О республиканском референдуме» инициатива назначения референдума принадлежит:

1) Президенту Республики Казахстан;

2) Парламенту Республики Казахстан, который обращается с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики Казахстан. Выдвижение инициативы осуществляется Парламентом в отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопроса вначале в Мажилесе, а затем в Сенате и оформляется соответствующими постановлениями Палат Парламента;

3) Правительству Республики Казахстан, которое обращается с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики Казахстан. Выдвижение инициативы осуществляется Правительством на своем заседании большинством голосов от общего числа его членов и оформляется соответствующим постановлением;

4) не менее чем двумстам тысячам гражданам Республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Республики и города республиканского значения, которые обращаются с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики.

Предложения о назначении референдума по одному и тому же вопросу (одним и тем же вопросам) могут быть внесены и рассматриваются повторно Президентом Республики не ранее чем через два года после принятия предыдущего решения по указанному вопросу (указанным вопросам).

Принятые на референдуме Конституция, конституционные законы, законы, изменения и дополнения в них, решения по иным вопросам, вынесенным на референдум, вступают в силу со дня опубликования официального сообщения об итогах референдума, если в самой Конституции, конституционном законе, законе, изменениях и дополнениях в них, в решении, принятом на референдуме, не установлен другой срок (ст.34 Конституционного закона «О республиканском референдуме»).

В соответствии с пунктом 1 статьи 35 Конституционного закона «О республиканском референдуме» решение, принятое референдумом, имеет обязательную силу на всей территории Республики Казахстан и не нуждается в каком-либо подтверждении актами Президента или органов государственной власти Республики.

Кроме того, пункт 2 статьи 35 Конституционного закона «О республиканском референдуме» закрепляет, что несоответствия между решением, принятым референдумом, и Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики устраняются путем приведения Конституции, конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с решением, принятым референдумом.

Здесь следует отметить, что в самой Конституции Республики Казахстан 1995 г. отсутствует указание о соотношении по юридической силе норм Конституции и решения, принятого республиканским референдумом. Пункт 2 статьи 4 Конституции констатирует, что высшей юридической силой и прямым действием на всей территории Республики обладает Конституция. Кроме того, пункт 1 этой же статьи Конституции устанавливает нормы, которые являются действующим правом в Республике Казахстан. Среди них нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Как видно, в состав действующего права не включены нормы, которые могут быть приняты в результате республиканского референдума.

Однако нормы Конституции и соответствующих ей законов могут быть изменены, дополнены или отменены путем республиканского референдума. Например, пункт 1 статьи 91 Конституции предусматривает, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом. Соответственно, нормы законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики должны быть приведены в соответствии с измененными и дополненными республиканским референдумом нормами Конституции Республики Казахстан. Тем самым, содержание тех или иных норм Конституции Республики 1995 г. (кроме тех, которые не подлежат пересмотру), законов, иных нормативных правовых актов могут обуславливаться решением, принятым республиканским референдумом и

включаться в состав действующего права Республики Казахстан (см. также *Действующее право в Республике Казахстан*).

Референдум (от лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – в конституционном праве важнейший институт непосредственной демократии, представляет собой голосование всего народа или населения какой-либо территориальной единицы по тому или иному важному вопросу государственной или общественной жизни.

В зависимости от того, на какой территории проводится референдум, различают **общенациональный (государственный)** и **местный** референдумы.

Общенациональный (государственный) референдум проводится на всей территории государства, а местный в отдельных субъектах федерации или административно-территориальных единицах.

По юридической силе и последствиям референдум делят на **императивный** и **консультативный**. Императивным называется референдум, если принятое народом решение имеет обязательную юридическую силу и является окончательным. Консультативный референдум призван выявить мнение населения по тому или иному важному вопросу государственной и общественной жизни, результаты которого учитываются компетентными органами государства при принятии решения путём издания соответствующего акта.

Кроме того, выделяют **конституционный** и **законодательный** референдумы. Предметом конституционного референдума является проект новой конституции, поправки в конституцию, предметом законодательного референдума выступает проект закона.

В Республике Казахстан вопросы референдума регулируются Конституционным законом Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. «О республиканском референдуме» (см. *Республиканский референдум*).

Роспуск Парламента Республики Казахстан – досрочное прекращение конституционных полномочий Парламента Республики. Осуществляется Президентом Республики Казахстан на основании пункта 1 статьи 63 Конституции Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром. Досрочное прекращение полномочий Парламента осуществляется Президентом Республики путем его роспуска и является одним из механизмов системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти. Данная норма Конституции предусматривает роспуск не только Парламента, но и Мажилиса Парламента.

Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска (п.2 ст.63 Конституции).

С

Свобода - возможность человека и гражданина выбирать тот или иной вариант поведения (путем совершения активных действий или воздержания от них) по своему усмотрению. Если права человека означают саму естественную

возможность притязать на те или иные блага (в том числе притязать и на свободу, выступающее как право на свободу), то свобода состоит в возможности выбирать (совершать) тот или иной вариант поведения (путем действия или бездействия, включая мысль о чем-либо). Иначе говоря, право (субъективное право) выступает как юридическая форма поведения лица в его свободе как содержательной стороне поведения действовать по своему усмотрению (см. также *Права человека.*)

Свобода информации – в конституционном праве одна из основных свобод, к которой относят свободу слова, свободу средств массовой информации, свободу получения и распространения информации и ряд других прав и свобод.

Международный Пакт о гражданских и политических правах, ратифицированный Республикой Казахстан, закрепляет право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих мнений.

Кроме того, каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору (ст.19 Пакта). Важной гарантией свободы информации выступает запрет цензуры.

В Республике Казахстан свобода информации предусмотрена статьей 20 Конституции. Однако данная свобода в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции Республики Казахстан не относится к группе абсолютных прав и свобод и может быть ограничена в тех или иных правовых ситуациях (напр., в условиях правового режима чрезвычайного или военного положения). Кроме того, не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия (п.3 ст.20 Конституции).

Свободный мандат – в конституционном праве правило, согласно которому депутат представительного органа власти не связан императивным мандатом, т.е. депутат не связан наказами или поручением избирателей и не обязан отчитываться перед ними о своей деятельности. Соответственно, избиратели не могут досрочно прекратить полномочия депутата путём его отзыва. При свободном мандате считается, что депутат является представителем не конкретных избирателей, а народа страны, населения территории в целом. Принцип свободного мандата применяется во многих государствах.

В Республике Казахстан был закреплён принцип свободного мандата. В частности, пункт 1 статьи 52 Конституции Казахстана устанавливал, что депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом. Затем данный институт формально был исключен Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Село – по определению подпункта 5) статьи 3 Закона Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» населенный пункт с численностью не менее 50 человек, из которых работники, занятые в сельском, лесном и охотничьем хозяйстве, пчеловодстве, рыболовстве и рыбоводстве, члены их семей и специалисты здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта составляют не менее половины населения.

Социально-экономические права и свободы – группа основных прав человека и гражданина в социально-экономической сфере. К социально-экономическим правам относят: право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, право на труд (в Казахстане право на свободу труда), право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, право на отдых, право частной собственности, право наследования, право на свободу предпринимательской деятельности и т.д.

Социально-экономические права закреплены в международно-правовых документах: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., а также в конституциях государств. В Республике Казахстан социально-экономические права закреплены во II Разделе Конституции 1995 г.

Столица – главный город и официальный административно-политический центр государства. Столица обычно является местопребыванием центральных органов власти: парламента, правительства и высших судебных органов, а также администрации главы государства. Название столицы в большинстве стран указывается непосредственно в тексте конституции, но наряду с этим иногда принимается специальный закон о столице. В Республике Казахстан название столицы также указано в Конституции: Столицей Казахстана является город Астана (п.3 ст.2) и принят отдельный Закон от 21 июля 2007 г. «О статусе столицы Республики Казахстан».

Субъективное право - предусмотренная для управомоченного лица в целях удовлетворения его интересов мера возможного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц. Субъективное право включает в себя следующие структурные элементы: 1) возможность положительного поведения самого управомоченного лица, т.е. право на собственные действия; 2) возможность требовать соответствующего поведения от правообязанного лица, т.е. право на чужие действия; 3) возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения в случае неисполнения противостоящей стороной своей обязанности (притязание) и 4) возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом.

Суверенитет – верховенство, самостоятельность и независимость власти. В конституционном праве различают следующие виды суверенитета: 1) народный суверенитет или суверенитет народа означает, что народ является носителем и единственным источником власти в обществе и государстве; 2) национальный суверенитет выражается в праве нации самостоятельно решать вопросы своего языка, письменности, обычаев, культуры и т.п., а также

политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; 3) суверенитет государства, который выражается в верховенстве государственной власти, ее самостоятельности внутри страны и ее независимости во внешних отношениях.

В Казахстане 25 октября 1990 г. принята Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, а 16 декабря 1991 г. принят Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан», которые стали основой дальнейшего конституционного развития Казахстана и укрепления его суверенитета и независимости.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. закрепляет, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории (п.2 ст.2).

Суд – орган государства, осуществляющий от имени государства правосудие в форме рассмотрения и разрешения конституционных, гражданских, уголовных, административных и иных категорий дел в установленном законом данного государства процессуальном порядке. Термин «суд» применим и к деятельности негосударственных судов, например, третейских судов. Однако следует иметь в виду, что судебную власть или правосудие в точном смысле этого слова могут осуществлять только государственные суды.

Суды могут быть **обычными** и **чрезвычайными**. Обычные суды подразделяются на суды общей **компетенции (юрисдикции)** и **специализированные**: арбитражные, административные, военные, финансовые, по делам несовершеннолетних и др. В ряде стран имеются *конституционные суды*, основная функция которых заключается в осуществлении конституционного контроля в форме конституционного судопроизводства (см. *Конституционный контроль (надзор)*). Конституции многих стран запрещают создание чрезвычайных судов. В некоторых федеративных государствах суды делятся на **федеральные** и суды **субъектов федерации**.

По **инстанциям** суды делятся на суд **первой, апелляционной, кассационной** и **надзорной** инстанции. По **территориальному уровню** суды подразделяются на **верховные** и **местные** (областные, районные (городские) и приравненные к ним суды). Территориальный уровень судов обычно отражает судебную систему государства, объединенных общими целями, задачами, где каждый из звеньев судебной системы представляет собой совокупность судов одинаковой компетенции.

В Республике Казахстан судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом (п.3 ст. 75 Конституции). Судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается (п.4 ст.75 Конституции).

Судебная власть – в соответствии с принципом *разделения властей* одна из трех уравновешивающих друг друга властей в государстве. Представляет собой самостоятельную сферу публичной власти, осуществляемая в форме правосудия только судом.

Судебная власть охватывает: 1) совокупность полномочий по рассмотрению и разрешению конституционных, гражданских, уголовных, административных и иных дел и споров, рассматриваемых в порядке, установленном процессуальным законодательством страны, а также иногда толкование правовых норм и ряд др. полномочий; 2) систему органов правосудия, осуществляющих вышеперечисленные полномочия.

Судебная власть может иметь единую систему во главе с верховным судом (англосаксонская модель), либо быть полисистемной (романо-германская модель). В Республике Казахстан, в отличие, например, от Российской Федерации, где помимо Верховного Суда имеются Конституционный Суд, действует единая судебная система во главе с Верховным Судом.

Судебная власть Республики Казахстан – одна из ветвей единой государственной власти. В соответствии с пунктом 2 статьи 75 Конституции Республики Казахстан 1995 г. судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В сфере уголовного судопроизводства Конституция Республики допускает участие присяжных заседателей в случаях, установленных законом.

Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики (п.2 ст.76 Конституции). Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 марта 1999 г. № 7/2 следует иметь в виду, что не могут быть предметом рассмотрения в суде действия Президента Республики Казахстан.

Т

Толкование норм Конституции Республики Казахстан – деятельность *Конституционного Совета Республики Казахстан* по установлению смысла и содержания норм Конституции. Носит исключительно официальный характер по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра (п.1 ст.72 Конституции). «Разъясняя смысл норм Конституции, Конституционный Совет исходит из понимания их словесного выражения, учитывая логическую взаимосвязь и сопряжённость норм Конституции с её общими положениями и принципами» (из Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 13 декабря 2001 г. № 19/2). Официальное толкование тех или иных положений Конституции Республики Казахстан выносится в форме *нормативных постановлений* Конституционного Совета Республики Казахстан, являющихся

одним из видов решений Конституционного Совета (см. также *Конституционный Совет Республики Казахстан*).

Трансферт (фр. *transfert* от лат. *transferre* – переносить, переводить) – в конституционном праве автоматическое изменение гражданства без права выбора в связи с переходом территории одного государства к другому, либо обмен населением между государствами на основе межгосударственного соглашения, что также влечёт автоматическое изменение гражданства.

У

Унитаризм – одна из форм территориальной организации государства. Унитарное государство имеет единую территорию и единую (централизованную) систему государственной власти.

Для унитарного государства характерны следующие признаки:

- единство и однородность территории;
- отсутствие внутри государства частей, обладающих признаками государства (то есть государств в государстве);
- административные единицы не обладают политической самостоятельностью, не имеют признаков государства;
- наличие только одной общегосударственной конституции;
- наличие единой системы законодательства;
- наличие единых для всей страны высших органов государственной власти;
- органы власти административно-территориальных образований подчиняются центральной власти;
- единое гражданство для всей страны;
- единая денежная система;
- общая для всех административных единиц финансово-кредитная и налоговая политика.

Особой разновидностью унитарных государств можно считать унитарные государства с автономиями, в которых при наличии единой территории имеются автономные образования (Великобритания, Испания, Украина и др.). Конституция Республики Казахстан прямо устанавливает, что Республика Казахстан является унитарным государством... (п.1 ст.2).

Унитарное государство – см. *Унитаризм*.

Уполномоченный по правам человека – по определению пункта 1 Положения об уполномоченном по правам человека, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г. № 947 должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан избирается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Сенатом

Парламента по представлению Президента Республики Казахстан (п/п.1-1) ст.55 Конституции).

При осуществлении своей деятельности Уполномоченный рассматривает обращения граждан Республики Казахстан, а также иностранных граждан, лиц без гражданства, на действия и решения должностных лиц и организаций, нарушающих их права и свободы, гарантированные Конституцией, законодательными актами и международными договорами Республики Казахстан.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на действия и решения Президента, Парламента Республики Казахстан и его депутатов, Правительства Республики Казахстан, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан. Актами реагирования Уполномоченного являются рекомендации.

Ф

Филиация (англ. filiation, от лат. filius – сын, filia – дочь) – в конституционном праве приобретение гражданства по рождению. В порядке филиации гражданство приобретается на основе двух принципов: принципа «права крови» (jus sanguinis) и принципа «право почвы» (jus soli). В первом случае ребёнок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, во втором – ребёнок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей. Принцип «права почвы» применяется в основном в странах Латинской Америки. Чаще всего оба принципа в той или иной степени сочетаются. В Республике Казахстан больше преобладает принцип «права крови», нежели принцип «права почвы».

Кроме того, Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан» помимо вышеперечисленных принципов предусматривает принцип «территориальности», который заключается в том, что находящийся на территории Республики Казахстан ребёнок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином Республики Казахстан (ст.13).

Форма государства - совокупность систем организации государственной власти, которая включает следующие элементы: *форму правления; форму государственного устройства и политический (государственный) режим.*

Форма государственного устройства - национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями, между центральными, региональными и местными органами государственной власти. Основными видами форм государственного устройства являются: *унитарное государство* и *федерация*. Менее распространенной формой государственного устройства является конфедерация. В Республике Казахстан конституционно закреплена унитарная форма государственного устройства (п.1 ст.2 Конституции).

Форма правления – один из элементов формы государства. Представляет собой систему организации высших органов государственной власти, их компетенцию, взаимоотношения между собой, порядок их образования. Основными видами форм правления являются *монархия* и *республика*. Тот или иной вид формы правления обычно закрепляется в конституции государства. В Казахстане согласно его Конституции закреплена президентская форма правления (п.1 ст.2 Конституции) (см. *Президентская форма правления*).

Ц

Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан – по определению статьи 11 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» государственный избирательный орган, возглавляющий единую систему избирательных комиссий Республики и являющийся постоянно действующим органом.

Центральная избирательная комиссия состоит из Председателя и шести членов комиссии.

Заместитель Председателя и секретарь Центральной избирательной комиссии избираются на первом заседании комиссии.

Центральная избирательная комиссия имеет свой аппарат.

Расходы на содержание Центральной избирательной комиссии и ее аппарата финансируются из республиканского бюджета.

В соответствии со статьей 12 вышеназванного Конституционного закона Центральная избирательная комиссия:

1) осуществляет на территории Республики контроль за исполнением законодательства о выборах; обеспечивает его единообразное применение; принимает в пределах своей компетенции решения, обязательные на всей территории Республики;

2) организует подготовку и проведение выборов Президента и депутатов Мажилиса Парламента; руководит организацией и проведением выборов депутатов Сената Парламента;

2-1) рассматривает вопрос о допуске политических партий к участию в выборах части депутатов Мажилиса Парламента, избираемых по партийным спискам;

4) составляет и представляет Правительству Республики примерную смету расходов на проведение избирательной кампании;

5) осуществляет руководство избирательными комиссиями по выборам Президента, депутатов Парламента; отменяет и приостанавливает их решения; распределяет среди них средства республиканского бюджета, выделенные для проведения избирательной кампании; контролирует создание необходимых материально-технических условий для деятельности избирательных комиссий; рассматривает заявления и жалобы на решения и действия (бездействие) территориальных и окружных избирательных комиссий; организует разъяснение законодательства о выборах; организует и проводит обучение

участников избирательного процесса; проводит семинары с представителями политических партий и другими участниками избирательного процесса по организации и проведению выборов; осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

б) устанавливает форму и текст бюллетеня для голосования по выборам Президента, форму бюллетеней для голосования по выборам депутатов Парламента, маслихатов и членов иных органов местного самоуправления, порядок их изготовления, а также степень защищенности, формы списков избирателей (выборщиков), подписного листа для сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов в Президенты и сбора подписей выборщиков в поддержку кандидатов в депутаты Сената, иных избирательных документов, форму урн из прозрачного материала для голосования и образцы печатей избирательных комиссий, порядок хранения избирательных документов; обеспечивает изготовление избирательных бюллетеней по выборам Президента и депутатов Парламента и маслихатов;

б-1) организует изготовление, определяет порядок выдачи и учета открепительных удостоверений на право голосования;

7) вправе заслушивать отчеты государственных органов и организаций по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, а также информации органов общественных объединений по вопросам соблюдения законодательства о выборах;

8) регистрирует кандидатов в Президенты Республики, выдает им соответствующие удостоверения, публикует в средствах массовой информации сообщение о регистрации кандидатов;

9) информирует избирателей о ходе предвыборной кампании по выборам Президента и депутатов Парламента, периодически издает информационный бюллетень;

10) подводит итоги выборов Президента и депутатов Парламента в целом по Республике, регистрирует избранных Президента и депутатов Парламента, публикует сообщение об этом в средствах массовой информации;

11) назначает и организует проведение повторного голосования и повторных выборов при выборах Президента;

12) назначает повторные выборы депутатов Парламента;

13) назначает выборы депутатов Парламента вместо выбывших;

14) назначает очередные и внеочередные выборы маслихатов;

15) при организации и проведении выборов маслихатов и иных органов местного самоуправления осуществляет методическое руководство территориальными избирательными комиссиями и контроль за соответствием их деятельности требованиям настоящего Конституционного закона. При выявлении нарушений настоящего Конституционного закона обращается в орган, образующий избирательную комиссию, или в суд с заявлением о прекращении деятельности соответствующей избирательной комиссии;

16) в соответствии с численностью населения административно-территориальных единиц определяет количество избираемых от них депутатов маслихатов;

16-1) размещает на официальном интернет-ресурсе Центральной избирательной комиссии нормативные правовые акты по выборному законодательству, информацию о назначении и проведении выборов, а также о результатах подсчета голосов на прошедших выборах;

16-2) ведет единый электронный Регистрационный реестр граждан - избирателей Республики Казахстан;

16-3) при проведении выборов с использованием электронной избирательной системы проводит обучение членов соответствующих избирательных комиссий по ее применению;

16-4) через средства массовой информации организует обучение населения по использованию электронной избирательной системы на выборах;

17) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Э

Экспатриация – высылка лица за пределы страны гражданства, происхождения или постоянного проживания. Экспатриация возможна также после процедуры лишения лица гражданства (см. *Лишение гражданства*). Законодательство Республики Казахстан содержит конституционный запрет изгнания граждан Республики за пределы Казахстана. В частности, пункт 2 статьи 10 Конституции Республики Казахстан 1995 г. в категорической форме устанавливает императивное правило: «Гражданин Республики ни при каких условиях ... не может быть изгнан за пределы Казахстана».

Ю

Юридическая обязанность - предусмотренная нормой права и охраняемая государством необходимость должного поведения участника правового отношения в интересах управомоченного субъекта (индивида, организации, государства в целом).

Юридическая ответственность - неблагоприятные последствия личного, имущественного и специального характера, которые возлагаются государством в установленной процессуальной форме на нарушителя права. Различают следующие виды юридической ответственности: *материальная; дисциплинарная; административная; гражданско-правовая; уголовная и конституционная.*

Список использованной литературы

I. Учебная литература:

Абдукаримова З.Т. Конституционное право Республики Казахстан: учебно-методическое пособие / Таразский гос. ун-т им. М.Х. Дулати.- Тараз, 2010.- 96 с.

Айтхожин А.К. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Альхименко В.В. Система конституционных прав, свобод и обязанностей. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с.

Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан. Учебное пособие для юридических факультетов. Караганда, РИО «Болашак-Баспа», 1998. 213 с.

Ащеулов А.Т. Общая характеристика конституционного права Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Ащеулов А.Т. Становление конституционного законодательства и конституционализма в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. -656 с.

Ащеулов А.Т., Караев А.А. Избирательное право Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Ащеулов А.Т., Караев А.А. Конституционный контроль в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Баглай М.В. Основы правового положения личности. Конституционные права и свободы граждан. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. Ред. члена-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо и проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с.

Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан: Учеб.-метод. пособие – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 392 с.

Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА – М, 1999. – VI, 790 с.

Бутылин В.Н. Учение о конституции. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с.

Бутылин В.Н. Парламент. Конституционное право: Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998. – 544 с.

Герасимов А.П. Государственная власть. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 360 с.

Гессен В. Правовое государство и народное голосование. СПб., 1906: цит. по работе В.Н. Хропанюка Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора В.Г. Стрекозова. – М., 1995. – с. 384

Горобец В.Д. Государство, право, личность. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 360 с.

Даниленко В.Н. Политические партии и партийные системы. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с.

Еркинбаев А.Б. К вопросу о соотношении некоторых конституционно-правовых терминов и понятий. // Казахстанский журнал международного права, Алматы, «Данекер», 2001, № 4 (7)

Жиренчин К.А. Система и принципы деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Интыкбаева Б.Б. Гражданство Республики Казахстан (проблемы теории и практики). Дисс. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук. Алматы, 1997

Кашкин С.Ю. Политические партии и партийные системы. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.

Ким Ю. Роль и значение Конституционного совета в обеспечении конституционной законности // «Мысль», общественно-политический ежемесячный журнал, 1997, № 11

Конституции зарубежных стран. Сборник. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000 – 366 с.

Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный ред. и рук. авторского коллектива – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с.

Конституционное право Республики Казахстан: сборник конституционно-правовых актов / сост. С.Г. Шеретов.- Алматы: Юрист, 2011.- 388 с.

Конституционное право Республики Казахстан в вопросах и ответах: учебное пособие / Исаева С.Н., Сидорова Н.В., Сатбаева К.Х., Капенова К.Н., Адрисова Ш.М.; Караганд. юрид. ин-т им. Б.Бейсенова.- Караганда, 2006

Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нұр-пресс, 2004. – 560 с.

Маклаков В.В., Страшун Б.А. Конституционно-правовой статус человека и гражданина. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.

Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.

Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебник. – М.: Юрид. лит., 1996.

Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. Пособие. – М.: Юристъ, 1998. – 352 с.

Мишин А.А., Страшун Б.А. Судебная власть. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.

Надилова А.К. Функции трудового права Республики Казахстан // Трудовое право в России и за рубежом. – М.: Юрист, 2013, № 2. С. 41-44

Орлов А.Г. Избирательное право и избирательные системы. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с.

Перевалов В.Д. Права и свободы человека и гражданина. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 616 с.

Подмарев А.А. Сравнительный анализ конституционных основ ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и в Республике Казахстан // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 30 марта 2012 г. – М.: РУДН, 2013. – С. 323-332

Рыжов В.А. Понятие конституционного (государственного) права зарубежных стран. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.

Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Российской Федерации и Республики Казахстан: общие черты и особенности. Учебное пособие (курс лекций). – Алматы: «Білім», 2004. – 288 с.

Самалдыкова З.М., Канагатова К.М. Парламент Республики Казахстан. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Сапаргалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан. Комментарий. Под ред. Г. Сапаргалиева. – Алматы: Жеті жарғы, 1998

Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 528 с.

Сборник документов по курсу международного права. Учебно-методическое пособие. Ч. 1 / Сост. М.В. Андреева. – М.: Институт международного права и экономики, 1996. – 496 с.

Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988.- 608 с.

Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 368 с.

Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений /Под ред. Профессора В.Г. Стрезова. – М., 1995. – с. 384.

Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Теоретические и дидактические материалы. – Алматы: Издательство «ӘділетПресс», 1997, с. 162

Черняков А.А. Нормы конституционного права: к вопросу о понятии // «Мысль», Алматы, 1997, № 6.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 600 с.

Шайкенов Н.А. Основы правового статуса личности как конституционно-правовой институт. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с.

Энтин Л.М. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. Ред. члена-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо и проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 832 с.

II. Законы и иные нормативные правовые акты:

1. Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 25 октября 1990 года // Ведомости Верховного Совета КазССР, 1990 г., № 44, ст. 408

2. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1991 г., № 51, ст. 622

* * *

3. Конституция Республики Казахстан 1995 года (с изменениями и дополнениями от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г., от 2 февраля 2011 г. и от 10 марта 2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

4. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

5. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

6. Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

7. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
8. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.17.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
9. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
10. Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
11. Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
12. Конституционный закон Республики Казахстан от 4 июня 2007 года «О государственных символах Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
14. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 года «О гражданстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
15. Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.12.04 г.) // <http://online.zakon.kz>
16. Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранцев» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
17. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
18. Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями 24.05.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
19. Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 года «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
20. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
21. Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.11.2015 г.) // <http://online.zakon.kz>

22. Закон Республики Казахстан от 17 ноября 2008 года «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
23. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
24. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.05.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
25. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
26. Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
27. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
28. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.) // <http://online.zakon.kz>
29. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года «О прокуратуре» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.12.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>
30. Положение об Уполномоченном по правам человека. Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.05.2017 г.) // <http://online.zakon.kz>

III. Международные договора Республики Казахстан:

1. Закон Республики Казахстан от 2 декабря 1997 года «О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь, и гражданами Республики Беларусь, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан» // Бюллетень международных договоров РК, 1999 г., № 4, ст. 79
2. Закон Республики Казахстан от 30 декабря 1999 года «О ратификации Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства» // «Казахстанская правда», 2000, 5 января
3. Закон Республики Казахстан от 16 марта 2001 года «О ратификации Соглашение между Республикой Казахстан и Украиной об упрощенном порядке приобретения и прекращения гражданства гражданами Республики

Казахстан, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Казахстан, и предотвращении случаев безгражданства и двойного гражданства» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 8, ст. 55

4. Закон Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2005 г., № 19-20, ст. 79; Бюллетень международных договоров РК, 2006 г., № 4, ст. 31; «Казахстанская правда» от 25 ноября 2005 года № 321-322; «Юридическая газета» от 30 ноября 2005 года № 222

5. Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах» // Бюллетень международных договоров РК, 2006 г., № 4, ст. 30; «Казахстанская правда» от 3 декабря 2005 года № 333-334

6. Закон Республики Казахстан от 14 января 2006 года «О ратификации Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств» // «Казахстанская правда», 2006, 20 января

7. Закон Республики Казахстан от 26 июня 2008 года «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» // «Казахстанская правда», 2008, 28 июня

8. Закон Республики Казахстан от 26 июня 2008 года «О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь о порядке пребывания граждан Республики Казахстан на территории Республики Беларусь и граждан Республики Беларусь на территории Республики Казахстан» // <http://online.zakon.kz>

**Нурмагамбетов Рашид Габитович
Укин Сымбат Кенжебекович**

**Конституционное право
Республики Казахстан**

Учебное пособие

Формат 60x84 1/16

Бумага офисная.

Печать офсетная

19,375 усл. печ. л.

Тираж 100 экз.

Отпечатано: ТОО «New Line Media»
г. Костанай, пр. Аль-Фараби, 115, оф. 512
тел.: 8(7142) 53-11-47, 53-06-71
e-mail: geosprint@mail.ru