

Е.К.Кубеев

## Саяси құқықтар мен бостандықтар: құқықтық құрылымы, болмысы мен жүзеге асырылуы

Мақала саяси құқықтар мен бостандықтар, олардың мәні мен жүзеге асырылуының заңдық мазмұнын ашуға арналған. Автор азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтарына талдау жасау барысында субъективті сайлау құқығына және сайлау құқығы, оның құқығының негізгі анықтамаларына сілтеме жасайды.

Ү.К.Кубеев

## Political rights and freedoms: legal contents, essence and implementation

Article is devoted disclosing of the legal maintenance of the political rights and freedom, their essence and realizations. At the analysis of the maintenance of the political rights and freedom of citizens the author refers to the subjective suffrage and definitions of the basic competences: the right to select (the active right) and the right to be the selected works (the passive right).

УДК 340.155.4 (574)

С.К.Амандыкова

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова*

## Роль новой концепции правовой политики в становлении правовой системы Казахстана

В статье автором проанализированы основные направления конституционной реформы 2007 г. Исследована роль новой концепции правовой политики в развитии правовой системы Республики Казахстан. Показаны начальные формы демократизации политической системы в современных условиях.

*Ключевые слова:* конституционная реформа 2007 г., правовая система, конституционализм, форма правления, Ассамблея народа Казахстана.

Конституционная реформа для стран, стремящихся к формированию конституционализма как формы демократии, представляет собой закономерность. В связи с этим переход от президентской к президентско-парламентской системе правления в Казахстане — это один из этапов дальнейшей конституционной реформы. Свое выражение доктрина современного конституционализма находит в различных сторонах конституционного регулирования.

В целях становления правового государства, углубления процессов демократизации политической системы, формирования институтов гражданского общества Главой государства Республики Казахстан Президентом Н.А.Назарбаевым были предложены изменения и дополнения в Конституцию страны, которые приняты Парламентом и вступили в законную силу 22 мая 2007г. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 года знаменует собой новый этап конституционной реформы Казахстана [1].

Основными целями предложенной конституционной реформы является сохранение стабильности казахстанского общества, дальнейшее проявление толерантности и обеспечение нового этапа демократизации в государстве с целью повышения гражданской и политической активности населения, стимулирования самостоятельности граждан, усиления чувства солидарности в обществе, повышения ответственности, как государства, так и личности.

Главным результатом конституционных новелл явилось то, что наша республика совершила определенные шаги в сторону президентско-парламентской формы правления. Главное отличие при определении формы правления — возрастание полномочий Парламента, как высшего представительного органа, в формировании как высших, так и местных органов исполнительной власти.

Для парламентской республики характерна ситуация, когда расширяется власть парламента и образуется парламентское правительство.

В этом плане в результате конституционных поправок значительно расширены полномочия Парламента Республики Казахстан, как в формировании Правительства, так и в более значительном усилении контрольных полномочий Парламента за деятельностью органов исполнительной власти. В статью 56 Конституции была внесена поправка, укрепляющая положение Мажилиса Парламента Республики Казахстан. В настоящее время согласие на назначение Премьер-министра Республики дает Мажилис, а не обе палаты Парламента, как было ранее, что укрепляет позиции Мажилиса. Кандидатура Премьер-министра Республики вносится на рассмотрение Мажилиса Президентом Республики Казахстан только после консультации с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе (подпункт 3 ст. 44 Конституции Республики Казахстан). Представляется, что в этом случае укрепляется фундамент реального участия политических партий в деятельности высшего законодательного органа страны, что характерно для всех демократических государств. Тем самым усиливается роль политических партий и самого парламента в формировании высшего органа исполнительной власти, что является одним из черт парламентской республики.

Как было ранее сказано, возрастает ответственность Правительства перед высшим представительным органом. Это выражается в том, что Мажилису достаточно большинства голосов, чтобы выразить вотум недоверия Правительству (п.2 ст.56 Конституции). Кроме того, Мажилис Парламента вправе выражать вотум недоверия и отдельным членам Правительства лишь простым большинством голосов по итогам заслушивания его отчета. В этом случае депутаты палаты принимают обращение к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов республики. Указанные выше конституционные новеллы призваны поднять на новый качественный уровень роль Парламента в формировании казахстанской государственности.

Конституционная реформа осуществляется по следующим направлениям:

- возрастает роль Парламента Республики Казахстан путем расширения объема его полномочий, а также увеличения численности депутатского корпуса в целом;
- демократизация избирательной системы Республики Казахстан путем введения пропорциональной системы выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан;
- формирование Правительства на основе демократического принципа парламентского большинства и усиление контрольных функций Парламента Республики Казахстан за деятельностью Правительства;
- усиливается роль и значение прав человека в развитии правовой государственности Республики Казахстан, на что направлено фактическое упразднение смертной казни, судебное санкционирование ареста, а также усиление контрольных и надзорных функций центральных и местных органов власти, имеющих своей целью защиту и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Повышается роль и значение института омбудсмена, а также Комиссии по правам человека при Президенте РК в функционировании институтов гражданского общества.

Заслуживают внимания изменения в Конституции, касающиеся повышения роли партий парламентского большинства в организации и деятельности Правительства, которое призвано проводить политику победившей партии.

Большой интерес представляет опыт работы Ассамблеи Народов Казахстана, которая в настоящее время трансформирована в Ассамблею Народа Казахстана. Особое одобрение вызывает усиление роли этого конституционного института в целях консолидации казахстанского общества, который будет наделяться правом выдвижения депутатов Мажилиса, что способствует учету интересов крупных этносов в Республике. Ассамблея народа Казахстана приобретает конституционный статус, что поднимает на новую ступень её роль и авторитет в многонациональной, многоконфессиональной стране. При этом здесь будет уместно отметить духовно-мировоззренческое назначение Конституции, когда закрепляя общественно-государственное устройство, определяется место человека в обществе. Основной Закон зримо отражает и с помощью права закрепляет культурные, национальные, религиозные и этические ценности.

Статья 44 Конституции дополнена положением, согласно которому Президент Республики образует Ассамблею народа Казахстана. В августе 2007 г. определены выборы в Мажилис Казахстана, когда Ассамблеей народа Казахстана будут избраны 9 депутатов Мажилиса, представляющих разные этносы и народности, которые проживают на территории Республики Казахстан. Тем самым изменения Конституции призваны обеспечивать устойчивость общества, преемственность, что усилит действенность документа. Центральная идея Основного Закона заключается в том, что необходимо обеспечить согла-

сие и компромисс различных общественно-политических сил казахстанского общества как на ближайшую, так и на более отдаленную историческую перспективу. Это делает Конституцию важнейшим фактором политической стабильности, гарантом гражданского мира, социального и национального согласия.

Весьма продуктивной является идея развития местного самоуправления, предложенная Президентом, который отводит ключевую роль маслихатам как основе местного самоуправления. Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Республики Казахстан на осуществление местного самоуправления. Оно закреплено в ст. 89 Конституции РК, согласно которой граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления, как непосредственно, так и через своих представителей. Гражданам гарантируется право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, право равного доступа к государственной службе, право обращаться в органы местного самоуправления. В этой связи позитивными представляются изменения, направленные на повышение полномочий маслихатов, получающих право давать согласие на назначение соответствующих акимов. Повышается ответственность как самих маслихатов, так и депутатов маслихата, которые становятся новыми центрами политической силы на уровне регионов и области. Значительно возрастает их влияние на акимов, поскольку депутаты могут выразить вотум недоверия акиму простым большинством голосов, а не двумя третями голосов, как было ранее.

Считаем справедливыми установление равных сроков полномочий всех субъектов политической и государственной власти: от Президента до местных представительных органов. Главой государства предложено сокращение срока полномочий Президента до 5 лет с 2012 г., а также увеличение срока полномочий Маслихатов — до 5 лет.

Усиление роли представительных органов власти путем расширения функций явилось основным коррективом в действующую Конституцию Республики Казахстан, принятым Парламентом РК — высшим представительным органом страны.

Данные дополнения и изменения в Конституцию дают широкий круг полномочий, реализуемых в процессе мониторинга над деятельностью исполнительных органов власти. С уверенностью можно назвать принятые изменения и дополнения в Конституцию историческим этапом в становлении казахстанского конституционализма.

В целях дальнейшего строительства гражданского общества в Казахстане будет укрепляться роль неправительственных организаций и профессиональных союзов, а также средств массовой информации, что будет способствовать дальнейшему формированию высокой правовой культуры и правового сознания нашего населения.

Конституционная реформа в Казахстане проводится в интересах личности и общества, способствует дальнейшему развитию демократических процессов, формированию народовластных институтов, что, безусловно, создаст условия для совершенствования политической системы казахстанского общества и формирования казахстанского парламентаризма.

Конституционная реформа призвана совершенствовать правовую систему Республики Казахстан. Изменениям подверглись как система конституционных органов, так и правовой статус, организационные формы их деятельности. Это относится ко всем государственным органам, правовой статус которых регламентирован Конституцией Республики.

Изменения в организации и деятельности прокуратуры, в ее конституционном статусе приходят в процессе глобальных реформ, охвативших все стороны жизни общества.

Прежде всего, это связано с процессом демократизации всей правовой системы Республики Казахстан, в особенности эти процессы затрагивают деятельность правоохранительных органов. Так, согласно изменениям Конституции РК арест и содержание под стражу допускаются только в предусмотренных законом случаях и только лишь с санкции суда и с предоставлением арестованному права обжалования. Ранее арест и содержание под стражей санкционировались прокурором.

Прокуратура же осуществляет в уголовном судопроизводстве функцию государственного обвинения, поэтому в целях гарантирования и беспристрастности санкционирование ареста и содержания под стражей переданы в ведение суда. Суд, согласно конституционным нормам, призван быть органом правосудия, следовательно, призван защищать права и свободы человека и гражданина.

Суд призван вершить правосудие, он не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или защиты. При отправлении правосудия суд руководствуется только законом и совестью. В этой связи санкционирование ареста и содержания под стражей судом способствует развитию начал состязательности и равенства сторон на этапе расследования, предполагает более объективный и взвешенный подход.

Таким образом, на конституционном уровне определено, что санкционировать арест и содержание под стражей будет только суд (п. 2 ст. 16 Конституции РК). Тем самым национальное законодательство страны приведено к соответствию с международно-правовыми нормами: ратифицированным Казахстаном Международным пактом о гражданских и политических правах (ч. 3 ст. 9), а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 декабря 1950 г. (ч. 3 ст. 5) и др.

Новая Концепция правовой политики РК на период с 2010 по 2020 гг., утвержденная Президентом 24 августа 2009 г., дает основные направления развития национальной правовой системы Республики Казахстан.

Согласно новой Концепции правовой политики фундаментом национальной правовой системы является конституционное право. Его поступательное развитие зиждется на принципах и нормах действующей Конституции Казахстана, которая в значительной мере обновлена в результате конституционной реформы 2007 г. [2].

И в этом плане важнейшей задачей является полнокровная реализация принципов и норм Конституции, в первую очередь в деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц, обеспечение при этом как прямого действия Основного Закона, так и реализации его потенциала через текущее законодательство и правоприменение.

Соблюдение и реализация основополагающих принципов деятельности республики, закрепленных в Конституции нашего государства (это: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами), позволит обеспечивать устойчивое социально-экономическое и политико-правовое развитие страны.

Основной Закон Республики Казахстан 14 лет остается гарантом стабильности, межконфессионального и межнационального согласия. В Конституции определены главные принципы, на которых строится наше общество, — согласие, стабильность, развитие всех языков и культур, стремление к экономическому прогрессу. У истоков создания Конституции стоял Глава государства Нурсултан Назарбаев. Под его руководством созданы законодательные основы государственности, рыночной экономики, определены стратегические направления развития суверенного Казахстана. Миротлюбивая внешняя политика и обеспечение внутривнутриполитической стабильности — именно по этим факторам наша страна является мировым эталоном, признанным ООН.

В международном сообществе Казахстан утвердил себя как демократическое, светское, правовое государство, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Президент выступает гарантом согласованности конституционного механизма сдержек и противовесов, а также ответственности власти перед народом. Именно эта форма правления, закрепленная в Конституции, сегодня обеспечивает дальнейшее укрепление независимого государства, проведение важнейших социально-экономических реформ.

Из статей Основного Закона и других источников можно сделать вывод, что Конституция действительно, является основой формирования правовой системы Казахстана. Ценность Конституции не только в том, что она гарантирует важнейшие права и свободы — это документ, в котором заложен большой потенциал развития общества. Ценность её для дальнейшего развития государства и общества можно сформулировать рядом выводов.

- По своей сути и содержанию, которые обусловлены общечеловеческими ценностями и общедемократическими принципами, она полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, европейским и мировым стандартам конституционного законотворчества. Конституция не только использует опыт конституционного развития передовых демократических государств, но и учитывает практику текущего законодательного регулирования общественных отношений в Казахстане на современном этапе.

- В отличие от ранее действовавших Конституция 1995 г. в принципе отражает фактическое положение в стране и реальные потребности социально-экономического, общественно-политического и духовно-нравственного развития общества в новых условиях.

- Основная идея Основного Закона заключается в том, что необходимо обеспечить согласие и компромисс различных общественно-политических сил казахстанского общества, как на ближайшую, так и на более отдаленную историческую перспективу. Это делает Конституцию важнейшим фактором политической стабильности, гарантом гражданского мира, социального и национального согласия.

- Конституция и сформулированные в ней политические принципы и правовые институты способствуют включению нашего общества и государства в систему мировой экономики и политики и в мировой прогресс современной цивилизации в целом.

Идеи и принципы, заложенные в Основном Законе страны, на долгосрочную перспективу определяют основные направления и механизмы развития национальной правовой системы, в том числе конституционного права.

Основы конституционного строя Республики Казахстан, суверенитет и унитарность государства следует укреплять через совершенствование конституционного законодательства и практики его применения. В этом направлении перспективы развития конституционного права связаны с совершенствованием действующих конституционных законов, определяющих устройство государства, единство государственной власти, механизмов функционирования ее ветвей и их взаимодействия между собой под стратегическим руководством, контролем и арбитражем со стороны всенародно избранного Президента Республики Казахстан.

В концепции правовой политики отмечается, что одним из важных механизмов обеспечения режима конституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики являются повышение эффективности деятельности Конституционного совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства.

Думается, что наиболее важным в процессе дальнейшего утверждения в стране принципов правового государства является, с одной стороны, необходимость добиваться максимально возможной гарантированности осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина, а с другой — безусловного и исчерпывающего выполнения конституционных обязанностей всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и организациями.

Следующим направлением, выделенным в концепции правовой политики, является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. И здесь важным является создание условий, гарантирующих равенство прав и свобод, независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или иных любых обстоятельств, как этого требует наша Конституция. В данном контексте следует вести разработки в плане возрастания роли правовых механизмов в сохранении и укреплении межнационального согласия с целью обеспечения единства многонационального народа Казахстана. Казахстан является светским государством, в котором царят межконфессиональный мир и согласие, уважаются и соблюдаются права как верующих, так и граждан, придерживающихся атеистических взглядов. Государство не вмешивается в сферу религиозной деятельности, но должно обеспечивать взаимодействие с конфессиями и защищать право граждан на свободу вероисповедания, для чего должна быть выстроена эффективная государственная политика в этой сфере. Следует отметить, что необходимо дальнейшее совершенствование, соблюдение и единообразное применение законодательства о свободе вероисповедания в части регулирования миссионерской деятельности, распространения религиозной продукции, регистрации религиозных объединений.

В современных условиях все возрастающую роль будет также играть фактор гендерного равенства в государственной и общественной жизни, обеспечения равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин. Предстоит долгосрочная работа с целью увеличения количества женщин в высших органах государственной власти в РК.

Последовательное и устойчивое развитие Казахстана как динамичного современного государства с высокими стандартами качества жизни возможно только на основе активизации человеческого потенциала, роста предприимчивости граждан, укрепления институтов гражданского общества.

В этой связи предстоит большая работа по разработке правовых инструментов, дающих дополнительный импульс развитию институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив. Полагаем, что следует совершенствовать статус неправительственных организаций, механизмы правового регулирования должны учитывать особенности их деятельности, необходимо также обеспечение государственной поддержки общественных объединений.

Функционирование гражданского общества невозможно без должной работы средств массовой информации, поэтому необходимо также совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов информации. В целом данная деятельность и механизмы ее правового регулирования должны быть направлены на гарантирование свободы слова, свободное получение и распространение информации любым не запрещенным законом способом, с учетом соблюдения конституционных прав на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, тайны переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, а также соблюдения требований законодательства о государственных секретах.

Развитие гражданской инициативы тесно связано с вопросами местного самоуправления. Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. Большое значение имеет должная деятельность местного сообщества. Следует определить правовые формы реализации их деятельности.

При этом в целях построения эффективной системы государственного управления и самоуправления в Концепции дается направление о необходимости проводить дальнейшее разграничение сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти.

#### Список литературы

1. Казахстанская правда. — 2007. — 22 мая.
2. Указ Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года».

С.К.Амандыкова

### **Қазақстанның құқықтық жүйесінің қалыптасуындағы құқықтық саясатының жаңа концепциясының ролі**

Мақалада 2007 жылғы конституциялық реформадағы негізгі бағыттар талданған. Сондай-ақ Қазақстан Республикасы құқық жүйесін дамытудағы жаңа құқықтық саясат тұжырымдамасының ролі зерттеліп, қазіргі кезеңдегі саяси жүйенің демократизациялаудың негізгі түрлері анықталған.

S.K.Amandykova

### **Role of the new concept of legal policy in formation of legal system of Republic Kazakhstan**

In article the author analyzes the basic directions of the constitutional reform of 2007. The role of the new concept of a legal policy in development of legal system of Republic Kazakhstan is investigated. Initial forms of democratisation of political system in modern conditions are revealed.