

*Сауле Кошкеновна Амандыкова*

## **Конституция Республики Казахстан 1993 года – первая Конституция суверенного Казахстана**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Казахстан, конституция, правовое государство, форма правления*

### **Введение**

Первая казахстанская Конституция независимого суверенного государства представляет собой нормативно-правовой акт исторической значимости. И трудно переоценить не только его значимость, но и то влияние, которое оказали на становление правовой государственности основные концептуальные идеи, заложенные в самой конституции.

Впервые Конституция Республики Казахстан (РК) была концептуально иной, совершенно противоположной ранее действовавшим конституциям на территории Казахстана. Прежде всего, Казахстан, согласно конституционной теории, признал себя неотъемлемой частью мирового сообщества.

Республика Казахстан согласно положению первому основ конституционного строя признана формой государственности самоопределившейся казахской нации<sup>1</sup>. Создатели конституции исходили из постулата о том, что без национального государства не бывает, и государство в Казахстане является результатом реализации права политического самоопределения казахской нации. Республика Казахстан – государство многонациональное. Это означает, что все граждане, независимо от принадлежности к различным

<sup>1</sup> М.Т. Баймаханов, *Избранные труды по теории государства и права*, Алматы 2003, с. 302–303.

национальностям, должны иметь одинаковые права и свободы и чувствовать себя, как на родине. Поэтому Конституция пошла по пути провозглашения равноправия всех наций и народностей, также равноправия граждан, независимо от их национальной принадлежности (в данном случае мы сознательно отвлекаемся от других факторов равноправия), по пути установления организационно-юридических гарантий обеспечения такого равноправия. В то же время сам по себе национальный характер государственности, если он покоится на здоровой основе и не сопровождается деформациями и перекосами, отнюдь, не исключает возможности построения гражданского правового общества, – отмечал академик М.Т.Баймаханов.

Историко-правовые основы закрепления казахской государственности в конституции лежат в становлении самого государства Казахстан. Казахская Советская автономия в момент создания в 1920 году образовалась как национальная государственность на основе права нации на самоопределение, поскольку казахи жили на исконной своей земле. С тех пор республика называлась Казахской, а государство – Казахским. В новейших современных конституционных актах данное положение нашло свое дальнейшее подтверждение. В Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР» утверждается национальная государственность. В Законе «О государственной независимости Республики Казахстан» постулировано о необходимости «укрепления национальной государственности». В этом законе вновь подтверждено право казахской нации на самоопределение. Результатом осуществления этого права в политическом аспекте является объявление государственной независимости Республики Казахстан. Республика Казахстан по составу населения является многонациональной, а по характеру государственности – национальной. В силу этого идея национальной государственности нашла соответствующее отражение и закрепление в Конституции Казахстана<sup>2</sup>.

## Ценности человеческой цивилизации

Впервые конституционная доктрина Казахстана повернулась к общим гуманитарным ценностям человеческой цивилизации. И в этом направлении необходимо отметить, что положение третье основ конституционного строя конституирует о том, что высшей ценностью Республики Казахстан признает человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и свободы. Конституция

<sup>2</sup> Г.С. Сапаргалиев, Б.А. Мухамеджанов, Л.С. Жанузакова, Р.С. Сакиева, *Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан*, Алматы 2000, с. 9–10.

РК 1993 года представляет собой совершенно новый подход к самому человеку, его правам и свободам. Современная доктрина конституционализма в Казахстане провозглашает приоритет прав человека и во главу угла ставит человека, его жизнь. Эта же позиция прослеживается во взаимоотношениях человека и государства. В Конституции заявлялось, что Республика Казахстан осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества. Во взаимоотношениях государства и личности на первое место конституционная доктрина поставила человека и его интересы, в противоположность советской конституционной доктрине.

Ранее, в бытность Казахстана одной из республик Советского Союза, высказывалась мысль о вторичности прав и свобод человека, гражданин признавался только «винтиком» в общем, механизме государственной власти и его жизнь была поставлена на достижение целей государства. Конституция РК 1993 года отказалась от «патерналистского» подхода, характерного для Конституции Казахской ССР, да и в целом Конституции СССР, где права человека выступали в качестве благодеяния со стороны государства. В этой связи принципиально важным является то, что в современной конституционной теории государство выступает в роли основного гаранта незыблемости прав человека. Тем самым конституционно устанавливается равенство и взаимная ответственность государства и гражданина. Таким образом, признание приоритета человека, его жизни, прав и свобод представляет собой одну из важнейших идей, влияющих на становление и развитие казахстанского конституционализма в целом.

Конституция 1993 года представляла собой совершенно новый нормативно-правовой акт, в котором нашли отражение новые концепции строительства правовой государственности в Казахстане.

Структура Конституции 1993 года воплощала основные идеи, заложенные в казахстанской конституционной доктрине. Конституция состояла из преамбулы, четырех разделов, а также переходных положений. Разделы содержали 21 главу.

В преамбуле содержались цели, задачи строительства новой государственности, а также основы конституционного строя Республики Казахстан.

Первый раздел был посвящен гражданину, его правам, свободам и обязанностям. Раздел второй устанавливал основы устройства общества. Раздел третий регламентировал институты и органы государства. Последний раздел определял гарантии соблюдения Конституции РК.

Впервые в Конституции РК нашли свое воплощение принципы конституционализма. Положение шестое утверждало принцип разделения властей как основополагающий принцип организации государственной власти в Республике Казахстан. «Государственная власть, – определялось в конституции, –

основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с ним государственные органы в рамках своих полномочий признавались самостоятельными, взаимодействующими между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

Положение седьмое устанавливало прямое действие конституции, а также высшую юридическую силу конституционных норм. В случаях же противоречия законов и иных актов конституционным нормам первые утрачивают свою юридическую силу.

Правовому статусу человека и гражданина, его правам и свободам посвящен первый раздел, что свидетельствовало о становлении современной конституционной доктрины, фундаментом которой выступала идея приоритета прав и свобод личности. Приверженность общим гуманистическим идеям отразилась в форме закрепления в конституции правового статуса личности. Прежде всего, разработчики конституции отказались от идеологизированности данных статей. Конституционные нормы, регламентирующие права и свободы граждан, отличались простотой и цельностью по форме. По сути они соответствовали нормам международного права в области прав человека. Причем ст. 3 Конституции РК однозначно заявляла о том, что международно-правовые акты о правах и свободах человека и гражданина, признанные Республикой Казахстан, имеют на территории Республики приоритет перед ее законами.

Конституция впервые закрепила гражданские права и свободы и выделила их в отдельную главу. Ст. 8 устанавливает право на жизнь как естественное и неотъемлемое право каждого человека. Право на жизнь провозглашается всеми международно-правовыми актами о правах человека. Конституция устанавливала, что никто не может быть лишен жизни произвольно. Право на жизнь предполагает проведение государством миролюбивой внешней политики, исключающей войны и конфликты.

Особое значение имел вопрос о смертной казни. При разработке конституции ряд общественных и религиозных организаций настаивали на конституционном запрещении смертной казни, как это сделано в ряде стран. Религиозный подход основывается на недопустимости вмешательства людей в исключительное право высшего разума как давать жизнь, так и отбирать ее у человека. Конституция вводит гарантии против произвольного применения смертной казни. Смертная казнь должна рассматриваться как исключительная мера наказания, т.е. иметь альтернативу в виде лишения свободы на определенный срок с тем, чтобы суд всегда имел возможность выбора меры наказания. Кроме того, смертная казнь назначается только по приговору суда.

Конституционной новацией явилось закрепление права граждан Республики Казахстан на свободное передвижение и выбор места жительства,

а также право свободно покидать территорию республики и возвращаться обратно. Закрепляя это право, государство тем самым признает территорию страны, принадлежащей самим гражданам, которые в соответствии со своими интересами и без всяких пропусков могут переезжать из одной местности в другую и определять себе место жительства. Важное значение имеет закрепление в конституции права каждого свободно выезжать за пределы Республики Казахстан и беспрепятственно возвращаться. Такое положение согласуется с содержащимися в п. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных актах положениями о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и об отсутствии у него какой-либо обязанности возвращаться в эту страну. Данное право впервые возведено в ранг конституционного, что свидетельствовало о желании Казахстана придерживаться норм и принципов международного права.

В четвертую главу выделены политические права и свободы, а пятая глава содержит экономические и социальные права. Среди экономических прав впервые за гражданами Республики Казахстан закреплено право на собственность. Стремление обладать собственностью и иметь защищенное право на нее – естественное стремление большинства людей. Собственность есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне. Великие философы прошлого (Гегель, Кант и другие) обосновали решающий вклад частной собственности в формирование свободного гражданского общества. Право на собственность принадлежит каждому человеку и является краеугольным камнем свободы личности. Право частной собственности отвергалось нашим прежним тоталитарным государством, поскольку официальная идеология – марксизм-ленинизм – рассматривала ее как источник всех несправедливостей и главный тормоз развития производительных сил. Но на деле, в результате 70-летнего соревнования и борьбы двух систем, стало очевидным, что все обстоит как раз наоборот. Право частной собственности и свободы предпринимательства обеспечили западному обществу экономический и социальный прогресс, а социалистическая система, отрицавшая их, пришла к краху. Однако использование имущества согласно ст. 18 Конституции РК не должно наносить ущерб экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства.

Одной из следующих конституционных новелл в области закрепления прав и свобод явилось конституирование права граждан на забастовку (ст. 20). Забастовка представляет собой остановку работы работниками для оказания давления на работодателей с целью удовлетворения их экономических требований. Забастовка не свидетельствует о желании работников

разорвать трудовой договор, а потому неправомерный запрет забастовки рассматривается как форма принудительного труда. Право на забастовку было установлено Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Конституционная доктрина, нашедшая свое воплощение в Конституции 1993 года, предоставила гражданам Республики Казахстан право на благоприятную для жизни и здоровья окружающих природную среду.

Конституция 1993 года заложила совершенно иную концепцию обязанностей. Если Конституция 1978 года закрепляла десять обязанностей граждан, то новая закрепила только три конституционные обязанности. Ранее конституционные обязанности, в основном, имели идеологическую подоплеку: к примеру, ст. 60 Конституции Казахской ССР 1978 года вменяла в обязанность граждан оберегать интересы Советского государства, способствовать укреплению его мощи и авторитета. Теперь же гражданам Республики Казахстан вменялось в обязанность соблюдение Конституции и Законов Республики Казахстан, уважение свобод, чести и достоинства граждан, а также государственных символов, обязанность платить налоги и защищать Республику Казахстан.

Отдельной седьмой главой были установлены гарантии прав и свобод.

Интерес для исследователей представляет третий раздел, в котором регулируются основы общественного устройства. В этом разделе нашли отражение элементы гражданского общества: семья, общественные объединения. Как фундамент гражданского общества в главе восьмой регламентируются собственность и предпринимательство в Республике Казахстан.

Глава 10 регулировала организацию и деятельность общественных объединений. Причем не допускалось незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц. Одним из принципов деятельности общественных объединений, закрепленных в Конституции 1993 года, явился запрет возложения на общественные объединения функций государственных органов. Возведение данного принципа до статуса конституционного было связано с недавним тоталитарным прошлым, когда общественное объединение в лице КПСС, сконцентрировало все функции государственных органов в Советском государстве и являлось ядром политической системы. В настоящее же время ни одна политическая партия либо общественное объединение не вправе претендовать на роль исключительного руководителя государства и общества.

Конституция РК 1993 года отказалась от классовых представлений о сущности государства и общества. Марксистско-ленинская теория полагает, что Основной Закон выражает волю господствующего класса, а сама конституция

представляет собой результат соотношения сил в классовой борьбе. Насильственно-принудительный характер конституции был присущ социалистическому строю. В тоталитарном обществе, каковым было советское общество, было характерно насилие одной политической силы, навязывающей народу конституцию только в целях оформления своей диктатуры. В самом тексте Конституции Советского государства закреплялось государственное руководство обществом и все основные идеологические установки правящей партии в отношении экономической и политической систем. Представляется, что в основу Конституции РК положен не формационный подход к определению социальной сущности государства. В отличие от классовых по сущности конституций советского периода, Конституция суверенного независимого Казахстана в качестве социальной базы нашего государства определяет весь народ, все население нашей страны. По мнению Г.Сапаргалиева, единственным социальным субъектом общества является народ Республики Казахстан, а не какой-либо класс<sup>3</sup>. Таким образом, впервые казахстанская конституция ориентируется на общечеловеческие, а не классовые ценности, выраженные в общепризнанных нормах международного права.

## **Правовое государство**

В проекте Конституции РК 1993 года, опубликованном в средствах массовой информации 12 июня 1992 года, Республика Казахстан определяется как правовое государство. Среди юристов данное определение Республики Казахстан как правового государства вызвало дискуссии. Об этом было сказано ранее. В частности, в своих публикациях Г.С.Сапаргалиев, М.Т.Баймаханов полагали, что речь должна идти не о форме фиксации данного понятия в тексте конституции, а об обеспечении того, чтобы оно превратилось в одну из сквозных идей всего содержания конституции. Причем совершенно верно утверждалось М.Т.Баймахановым то, что принципами правового государства необходимо пропитать все конституционные институты и нормы, сделав их не чужеродным «довеском» последних, а их естественным, имманентно присущим свойством<sup>4</sup>.

В то же время представляется необходимым воплощение в ткань конституции идеи формирования правового государства в Казахстане. Один из

---

<sup>3</sup> Г.С. Сапаргалиев, *Конституция Республики Казахстан и проблемы сущности государства*, [в:] *Конституция Республики Казахстан и актуальные проблемы государства: Материалы респ. науч. конф.*, Алматы 1993, с. 97, 98.

<sup>4</sup> М.Т. Баймаханов, *Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана*, „Советское государство и право” 1992, № 8, с. 4, 5.

отцов-создателей Конституции 1993 года – С.З. Зиманов отмечал: «Будущая Конституция Казахской ССР должна выразить идею правового государства, а главное – воплотить ее в реальную структуру и в реальные жизненные отношения»<sup>5</sup>. Создатели Конституции 1993 года проделали огромную созидательную работу в этом направлении. И Конституция РК 1993 года в определенной мере выполнила задачу воплощения элементов правового государства в практике конституционного строительства.

## Разделение властей

Прежде всего, создание правового государства предполагало закрепление принципа разделения властей в организации государственной власти в республике. Поэтому в шестом положении, устанавливающем основы конституционного строя Казахстана, был закреплен принцип разделения государственной власти на: законодательную, исполнительную и судебную; каждая из которых была самостоятельна в функциях и несении ответственности за их выполнение.

Согласно ст. 62 Конституции РК Верховный Совет являлся единственным законодательным и высшим представительным органом Республики Казахстан. Своеобразие закрепления принципа разделения властей в Конституции РК 1993 года выражалось в том, что Президент возглавлял единую систему исполнительной власти республики, он же являлся главой государства в соответствии со ст. 75. Судебная власть в Республике Казахстан согласно ст. 95 принадлежала судам республики. Единую систему судебных органов возглавлял Конституционный Суд республики. Кроме того, функции судебной власти осуществляли Верховный Суд, Арбитражный Суд и нижестоящие суды. Конституция закрепляла, что Конституционный Суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции РК, а Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд являются высшими органами судебной власти по вопросам своей компетенции и осуществляют судебный надзор за нижестоящими судами.

При определении полномочий каждой из ветвей власти разработчики конституции пытались исходить из следующих задач:

- самостоятельность функционирования каждой из ветвей;
- ответственность за выполнением этих функций;
- сбалансированность в функциях, взаимной связи<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> С.З. Зиманов, *Конституция и Парламент Республики Казахстан*, Алматы 1996, с. 37.

<sup>6</sup> Там же, с. 36.

Таким образом, новая Конституция РК разграничила органы, осуществляющие законодательную, исполнительную и судебную власти, не допускала размытости в полномочиях. Конституционные нормы гарантировали осуществление каждой ветвью власти своих полномочий.

Конституция РК впервые определила механизм системы сдержек и противовесов в организации государственной власти в Республике Казахстан. Необходимо признать, что не в полной мере удалось воплотить элементы системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти. И представляется, что при определении полномочий каждой из высших органов государственной власти не всегда удавалось соблюсти принципы сбалансированности. Прежде всего, это нашло свое отражение в закреплении компетенции Верховного Совета республики. В свое время Советское государство строилось на принципе полновластия Советов и конституировалось, что вся власть в республике принадлежала Советам. В реальности это была только декорация, и руководящей силой как общества, так и государства была Коммунистическая партия. Верховный Совет в советские времена функционировал под железным руководством партии.

Вполне было естественно желание творцов Конституции вдохнуть жизнь в некогда декоративный орган – Верховный Совет с целью наполнить его реальными полномочиями. В результате Верховный Совет обладал значительными полномочиями. Прежде всего – это был единственный законодательный орган. И если раньше в период между сессиями Верховного Совета его Президиум постоянно принимал указы, имеющие силу законов, то в Конституции 1993 года в соответствии с принципом разделения власти это не допускалось.

Полномочия Верховного Совета в сфере законодательной деятельности заключались в следующем:

- только Верховный Совет мог принимать Конституцию РК, вносить в нее изменения и дополнения;
- принимать законы республики и давать их официальное толкование.

Широки были полномочия Верховного Совета в части кадровой политики:

- назначение следующих высших должностных лиц: Генерального прокурора РК, Председателя Национального банка РК;
- избрание следующих органов: Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд РК и определение порядка формирования нижестоящих судов.

Только с согласия Верховного Совета назначались на должность Президентом республики премьер-министр, заместитель премьер-министра, министры иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел, председатель

Комитета национальной безопасности и главы дипломатических представительств Республики Казахстан.

Верховный Совет обладал контрольными функциями: осуществлял контроль над исполнением законов республики, за исполнением бюджета. Широки были его полномочия в сфере финансов и экономики, международных отношений и др. Все это дает основание считать, что фактически речь идет о парламентской республике, когда Правительство формировалось Верховным Советом Республики, что само по себе показатель разграничения формы правления в государстве.

Как отмечалось ранее, исполнительная власть представлена Президентом и Правительством РК в лице Кабинета Министров. Президент согласно ст. 76 Конституции РК 1996 года избирался непосредственно народом сроком на 5 лет. Были установлены определенные ограничения для лица, пребывающего в должности Президента:

- лицо не могло быть Президентом не более двух сроков подряд (п. 4 ст. 76);
- он не мог быть депутатом представительного органа республики, занимать должности в иных государственных органах и общественных объединениях или осуществлять предпринимательскую деятельность.

Полномочия Президента в основном ограничивались представительскими полномочиями и полномочиями Парламента. Президент не мог самостоятельно назначать членов Кабинета Министров без согласия Верховного Совета республики. Поскольку Президент возглавлял систему исполнительной власти, то в соответствии со ст. 78 он осуществлял общее руководство деятельностью Кабинета Министров. Кабинет Министров был ответствен перед Президентом (ст. 85 Конституции). На Президента возлагались полномочия по охране государственного суверенитета, конституционного строя, обеспечению безопасности, территориальной целостности республики, прав и свобод граждан. В этих целях Президент образовывал Совет безопасности, утверждал государственные программы, принимал меры по укреплению обороноспособности государства, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил РК, мог ввести чрезвычайное положение. Указ Президента о введении чрезвычайного положения должен был быть утвержден Верховным Советом республики.

Единая система исполнительной власти нашла свое логическое завершение в создании системы местного управления. Главы местных исполнительных органов выступали непосредственными представителями Президента республики в соответствующей административно-территориальной единице и осуществляли на ее территории функции государственного управления. Единство системы исполнительной власти достигалось назначением глав

местных исполнительных органов Президентом республики, который возглавлял исполнительную власть Республики Казахстан.

Принцип разделения властей как основополагающий принцип казахстанского конституционализма явился краеугольным камнем при организации государственной власти в Республике Казахстан. Воплощение принципа разделения властей в ткань государственного строительства сделало необходимым определить систему сдержек и противовесов для эффективного функционирования ветвей власти. Однако Конституция РК не смогла в полной мере воссоздать эффективные элементы механизма сдержек и противовесов.

Конституция РК 1993 года содержала следующие элементы системы сдержек и противовесов: отлагательное вето Президента, избрание Вице-президента РК, отставка Президента, ответственность членов Кабинета Министров перед Верховным Советом, отставка Кабинета Министров. Данный набор элементов системы сдержек и противовесов не позволял в полной мере реализовывать принцип разделения властей.

Единственным механизмом для разрешения коллизий между Президентом и Верховным Советом была возможность Президента возратить закон, принятый Верховным Советом, со своими возражениями в Верховный Совет – так называемое отлагательное вето Президента (ст. 78). Воспользоваться своим правом Президент мог в течение двухнедельного срока после представления ему закона на подпись. Президент направлял Верховному Совету закон со своими возражениями для повторного обсуждения и голосования. Верховный Совет мог преодолеть вето Президента путем повторного голосования. Если Верховный Совет большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Верховного Совета подтверждал ранее принятое им решение, Президент подписывал закон.

В системе сдержек и противовесов достаточно своеобразным было присутствие Вице-президента, который согласно ст. 81 Конституции избирался вместе с Президентом республики и по его уполномочию выполнял отдельные функции Президента и мог замещать его в случае отсутствия или невозможности осуществления Президентом своих обязанностей. В случае отставки Вице-президента либо его кончины Президент назначал Вице-президента по согласованию с Парламентом.

Ст. 82 Конституции предусматривала возможность отставки Президента и Вице-президента. Основанием для подачи в отставку служила невозможность, по их мнению, дальнейшего осуществления своих полномочий. Конституционная процедура отставки была достаточно проста. Отставку Президента принимал Верховный Совет путем подачи не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Верховного Совета. В этом случае она считалась принятой.

К элементам системы сдержек и противовесов необходимо отнести отставку Кабинета Министров и отставку каждого члена Кабинета Министров. В соответствии со ст. 85 Конституции РК Кабинет Министров имел право заявить Президенту республики о своей отставке в случае, если он считал невозможным осуществление возложенных на него функций. Каждый член Кабинета Министров был вправе подать в отставку.

Среди элементов системы сдержек и противовесов конституция предусматривала ответственность членов Кабинета Министров перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов Республики Казахстан (ст. 88). Причем Верховный Совет республики был вправе заслушать отчет любого члена Кабинета Министров по вопросам исполнения законов Республики Казахстан. В случае нарушения членом Кабинета Министров конституции и законов республики Верховный Совет мог поставить перед Президентом республики вопрос о досрочном освобождении его от должности.

Однако из поля зрения парламентариев и депутатов местных представительных органов были удалены представители местных исполнительных органов, в том числе и главы местных исполнительных органов.

Все вышеназванные элементы системы сдержек и противовесов, так или иначе, находили свое отражение в исследованиях казахстанских ученых-юристов.

Однако представляется, что в деле становления принципов конституционализма следует упомянуть роль Конституционного Суда. Несомненно, что одним из элементов механизма сдержек и противовесов являлось признание законов неконституционным.

Ст. 101 конституировала о том, что суды не вправе применять закон, противоречащий Конституции РК. В случаях, если суд усматривал, что закон или иной нормативный акт, подлежащий применению, противоречит Конституции РК, то суд обязан был приостановить производство по делу. Далее суд должен был обратиться в Конституционный Суд с представлением о признании этого закона неконституционным. Думается, что данная конституционная новелла предусматривала значительные горизонты для становления сильной судебной ветви власти, которая могла действовать тем самым в рамках конституционных установлений, но быть достаточно весомой.

Необходимо заметить, что речь шла не только о законах, но и об иных нормативных актах. Следовательно, было возможно воздействие не только на законодательную власть (путем отмены неконституционных законов), но и на исполнительную власть как в лице Президента, Кабинета Министров, так и на местную исполнительную власть в лице глав местных исполнительных органов, а также и на местные представительные органы. По представлениям судов неконституционными могли быть признаны указы,

постановления и распоряжения Президента РК, а также нормативные акты Кабинета Министров. В этом случае явно проступает взаимовлияние судебной и исполнительной ветвей власти. То же самое можно сказать по поводу нормативных актов местных представительных органов и глав местных исполнительных органов, когда путем отмены их неконституционных актов, суды могут влиять на их деятельность и проводимую политику в целом.

Одним из элементов системы сдержек и противовесов следует признать наделение Верховного Совета правом освобождения от своих обязанностей следующих должностных лиц: Председателя и судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора, Председателя Национального банка РК.

Конечно, нужно отметить, что при организации государственной власти по Конституции 1993 года прослеживалась масса субъективных моментов: прежде всего вера в «правильный» Верховный Совет, определенный идеализм создаваемой конституции. Ведь в свое время перестроечный лозунг – «*Вся власть Советам!*» выдвигался вновь, будучи направленным, на подрыв властной монополии коммунистической партии, и многие политические деятели полагали, что реальное наполнение полномочиями Верховных Советов поможет наладить и демократию и все, что было связано с надеждами на формирование правового государства. Поэтому каких-либо серьезных элементов сдержек в отношении Верховного Совета как законодательной ветви власти не было предусмотрено.

В целом же механизм действия элементов системы сдержек и противовесов не был воплощен в конкретные процессуальные нормы. В конституционной доктрине, лежащей в основе Конституции 1993 года, была попытка реализации принципа ограниченного правительства или ограничения государственной власти. Если исходить из теории суверенитета народа, когда власть принадлежит народу и исходит от народа, то главенствующее место в системе органов государственной власти отводится законодательной ветви – Верховному Совету, непосредственно избранному народом. Верховный Совет обладал значительным объемом полномочий, в том числе и контрольными функциями в отношении Кабинета Министров. Кроме изложенного права инициирования досрочного освобождения от должности членов Правительства, Верховный Совет осуществлял контроль над исполнением республиканского бюджета и за исполнением законов Республики Казахстан. Верховный Совет решал вопросы о государственных займах, устанавливал государственные налоги и сборы, определял денежную систему республики. В связи с вышеуказанными полномочиями Верховного Совета необходимо отметить, что именно этими и другими полномочиями был ограничен Кабинет Министров РК.

Роль Президента ограничивалась в основном рамками исполнительной власти.

Несомненным является, что нормы конституции послужили дальнейшему развитию казахстанской теории конституции. Отдельным четвертым разделом выделяются гарантии соблюдения конституции. Полагаем, что в главах 21 и 22 были сформулированы принципы Конституции РК. К ним можно отнести: стабильность конституции, особый порядок пересмотра Конституции, верховенство Конституции.

Кроме того, положение седьмое основ конституционного строя устанавливало высшую юридическую силу Конституции РК, а также прямое действие ее норм. Впервые конституционная теория закрепила высшую юридическую силу Конституции и прямое действие норм Конституции. Своеобразие конституций советского периода заключалось в том, что нормы, закрепляющие организацию и деятельность органов государственной власти, воплощались в практику Советского государства. В то же время нормы, касающиеся прав и свобод граждан, были в основном формальными. И вот в этом плане конституция не должна была быть торжественной декларацией, а работающим политико-юридическим документом.

Принципиально важным явилось закрепление в самом тексте Конституции положения о прямом действии конституционных норм. Конституция представляет собой продуманную модель организации жизни общества, охватывающую все его сферы и наиболее важные проявления. Детально регламентируя многие, даже частные вопросы организации и деятельности государства и его органов, Конституция в целом содержит общие, не отличающиеся формальной определенностью положения, которые формулируют наиболее важные начала правового регулирования общественных отношений.

Значение конституции как нормативного акта прямого действия заключается в том, что она обычно определяет стратегию правотворчества и правоприменения, налагает на государство, государственные и общественные органы, должностных лиц юридическую обязанность действовать в соответствии со сформулированными в ней основополагающими принципами и теми целями, которые в ней декларируются. Прямое действие конституции предполагает непосредственную реализацию ее норм государственными органами, организациями, в том числе и правоохранительными органами. Конституция РК 1993 года в ст. 101 прямо конституировала, что «суд не вправе применять закон, противоречащий Конституции Республики Казахстан». Следовательно, в своей деятельности все органы государственной власти должны руководствоваться, прежде всего, нормами конституции.

Одним из главных основополагающих моментов в прямом действии конституции является право граждан на защиту и реализацию своих прав

и свобод, ссылаясь только на конституцию. Ранее ни одна конституция не предоставляла право гражданам на непосредственное обращение в органы государственной власти, мотивируя такое обращение только конституционными установлениями. Кроме норм конституции в обязательном порядке было необходимо в обращении сослаться на ведомственный нормативный акт либо на закон, регулировавший данную сферу общественных отношений.

Без соответствующей ссылки на нормы действующего права, кроме норм Конституции, подобного рода обращения и жалобы не принимались к рассмотрению ни судами, ни иными правоохранительными органами Республики Казахстан либо государственными органами или должностными лицами. Конституция РК 1993 года впервые сделала попытку отказаться от опосредованного действия конституционных норм и перейти к непосредственному их действию. Идея о необходимости непосредственного действия норм Основного Закона в свое время активно прорабатывалась такими советскими учеными-конституционалистами, как И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский<sup>7</sup>, А. Венгеро и другие<sup>8</sup>.

Конституционно-правовая мысль на постсоциалистическом пространстве вновь обратилась к идее прямого действия конституции спустя много лет<sup>9</sup>. В конституционной доктрине развитых государств отражение нашла идея прямого и непосредственного действия конституции. Конституции многих стран утверждают непосредственное действие своих норм. Основной Закон Германии в п. 3 ст. 1 конституирует как непосредственно действующее право все нормы, касающиеся основных прав, для законодательной, исполнительной власти и правосудия в Германии<sup>10</sup>.

Одним из элементов доктрины конституционализма, заложенной в Конституции РК 1993 года, явился принцип открытого гражданского общества. В современной юридической литературе предпринимались попытки исследования проблем гражданского общества в Республике Казахстан. В истории обществоведческой мысли гражданское общество связывается с идеей свободы и, в частности, в правовом понимании – с правовыми свободами, признаваемыми за индивидами<sup>11</sup>. Среди казахских ученых необходимо выделить

---

<sup>7</sup> И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский, *Вопросы теории советского конституционного права. Выпуск I*, Саратов 1967, с. 75.

<sup>8</sup> А.Б. Венгеро, *Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм*, [в:] *Проблемы конституционного права*, Саратов 1969, с. 72–89.

<sup>9</sup> Б.С. Эбзеев, *Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учеб. пособие для вузов*, Москва 1997, с. 349.

<sup>10</sup> *Федеративная Республика Германия. Конституция*, [в:] *Конституция и законодательные акты*, Пер. с нем. / Под ред. Ю.П. Урьяса, Москва 1991, с. 3.

<sup>11</sup> К.С. Годжаев, *Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования*, „Вопросы философии” 1991, № 7, с. 19–35.

А.А. Матюхина, который полагает, что гражданское общество опирается на презумпцию естественного права, и связывает реализацию свободы индивидов с определенными институциональными правилами<sup>12</sup>. Примечательно, что, говоря о необходимости самостоятельного пути для Казахстана с собственными ценностными ориентирами, авторы упоминают идею казахстанского патриотизма, которая должна лежать в основе консолидации, общественного прогресса и социального партнерства<sup>13</sup>.

## Гражданское общество

Конституция РК 1993 года определила основные направления формирования гражданского общества в разделе втором «Общество, основы его устройства». Среди элементов гражданского общества Конституция выделила следующие:

- многообразие форм собственности (ст. 45);
- неприкосновенность частной собственности (ст. 47);
- свободы предпринимательской деятельности (ст. 48);
- семья (ст. 50–52);
- многообразие форм общественных объединений (ст. 53).

Особо необходимо отметить исследования Г.Сапаргалиева, который отмечает, что открытость общества имеет несколько аспектов: политический, экономический и мировоззренческий<sup>14</sup>.

Необходимо признать, что советское общество было закрытым обществом, где государство возложило на себя все функции регулирования всей жизни человека. Термин «закрытое общество» был введен К. Поппером, характеризуя которое, он писал, что «оно живет в заколдованном кругу неизменных табу, законов и обычаев, которые считаются столь же неизбежными, как восход солнца или смена времен года или им подобные очевидные регулярности природы»<sup>15</sup>. По его мнению, кредо закрытого общества выражалось в доктринах тоталитаризма: «род – все, а индивиды – ничто»<sup>16</sup>. Закрепление монополии на собственность, в виде государственной собственности, привело к экономическому краху. Упование на классовый принцип

<sup>12</sup> В.Г. Марача, А.А. Матюхин, *Гражданское общество и государство в Казахстане: основные понятия и особенности становления*, Алматы 1994, с. 9, 10.

<sup>13</sup> Там же, с. 17.

<sup>14</sup> Г.С. Сапаргалиев, *О некоторых проблемах конституционной реформы в Республике Казахстан*, [в:] *Становление конституционного строя Республики Казахстан. 1990–1996: Сб. ст.*, Алматы 1997, с. 99–114.

<sup>15</sup> К. Popper, *The Open Society and its Enemies. Vol. 1*, с. 201.

<sup>16</sup> Там же, с. 190.

и идеологизацию на основе марксизма привело к моральной деградации общества. Закрепление в качестве ядра политической системы Коммунистической партии Советского Союза явилось монополией в общественной и политической жизни советского общества.

Основу открытого гражданского общества представляет собой мировоззренческий аспект, который основывается на возможности каждого иметь собственное мнение. Гражданское общество гарантирует свободное высказывание своих взглядов, свободу слова, печати. Причем формирование взглядов членов общества основано на разуме и ответственности каждого за свои собственные действия.

Особое место при формировании мировоззрения занимает свобода совести и вероисповедания. Это является наиболее важным в условиях Казахстана, где народ представлен многонациональным составом с самыми различными религиозными приверженностями. В настоящее время все обострилось в связи с проявлениями религиозного экстремизма и терроризма. При этом конституция запрещает принятие законов, устанавливающих официальную религию, и вместе с тем не допускает вмешательства государства в дела религии, а религиозные объединения не должны вмешиваться в дела государственного управления. Свобода самовыражения является важным условием для развития различных направлений художественной культуры, образования, науки.

Открытость гражданского общества проявляется в экономическом аспекте. Основу экономической открытости общества конституция закрепила в допущении многообразия форм собственности, приверженности к рыночному хозяйству, установлении социального партнерства гражданина и государства, потребителя и производителя. Президент РК Н.А. Назарбаев, в свое время, отмечал, что «монополизм государственной собственности, особенно в обществе закрытого типа, каким был наш Союз, ведет к застою, перерождению общества в косную догматическую систему, в которой идеологическая доктрина становится выше здравого смысла и доводов разума»<sup>17</sup>. Действительное равенство, а не уравниловка возможны при наличии многообразия собственности, в результате чего обретается динамизм в экономике, в научно-техническом прогрессе, что в итоге приведет к развитию производства в целом, к заинтересованности в развитии производительных сил.

Кроме того, открытость общества имеет политический аспект. Прежде всего, народ осуществляет государственную власть на основе политического и идеологического плюрализма. Конституция 1993 года гарантировала равные

---

<sup>17</sup> Выступление Н.А. Назарбаева на встрече с избирателями в Алма-Ате, „Казахстанская правда” 19 ноября 1991.

правовые возможности всем общественным объединениям, действующим в рамках конституции и законов республики. Конституционные установления однозначно утверждают о невозможности установления в качестве государственной идеологии какой-либо одной из общественных объединений. В этих нормах, которые закреплялись в пятом положении основ конституционного строя, определялись черты открытости гражданского общества, где каждая политическая партия, движение и иное общественное объединение свободно содействуют формированию волеизъявления политической воли граждан.

Конституция РК 1993 года способствовала формированию гражданского общества. Причем в юридическом аспекте отмечались некоторые стороны внешней открытости казахстанского общества.

Прежде всего, необходимо отметить общую тенденцию к гуманизации происходящих конституционно-правовых явлений, поэтому выделим гуманитарный аспект, который выражается в обращении к человеческой личности, к правам и интересам человека. Впервые Конституция высшей ценностью определила человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права. Государство поставлено тем самым в соподчиненное положение, которое осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества. Гуманитарный аспект в открытости общества проявлялся в отказе от классового подхода к социуму и проблемам человека, а также в востребованности общечеловеческих культурных ценностей, в перенимании всего прогрессивного в области культуры человека. Общегуманитарный аспект проявляется в закреплении личной свободы человека и гражданина, которое заключается в праве на свободное передвижение гражданина как внутри, так и за пределы страны. Тем самым человек раскрепощается и обретает свободу.

Необходимым условием внешней открытости является интеграция Казахстана в мировое экономическое сообщество. Конституция и законодательство Республики Казахстан направлены на поощрение предпринимательской деятельности, как собственных предпринимателей, так и иностранных граждан и юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью на территории Казахстана. Ст. 49 Конституции устанавливает гарантии предпринимательской деятельности иностранных фирм и деловых людей, осуществляющих ее на территории республики, государство берет под защиту, покровительствуя им. Тем самым открывается простор для иностранных инвестиций в экономику Казахстана. Казахстан становился одним из звеньев мировой экономики, признавая закономерности экономического интеграционного процесса. Законодательством республики были созданы благоприятные условия для участия в экономической деятельности Казахстана всем иностранным инвесторам, желающим вложить капитал в казахстанскую промышленность.

И, наконец, политический аспект открытости казахстанского общества выразался в том, что Казахстан в Конституции РК отказался от идей классового подхода во взаимоотношениях с другими государствами.

Конституция РК отвергла идеологические штампы о приверженности идеалам коммунистического строительства. В преамбуле Конституции Казахстан определяется как часть мирового сообщества, способная воспринимать выработанные передовыми государствами и оправдавшие себя конституционные идеи, относящиеся к формам правления, парламентаризму, к механизму деятельности высших и местных органов государственной власти и др. Тем самым выражается открытость Казахстана ко всему новому, достижениям правовой мысли человечества, открытость во взаимоотношениях со всеми государствами, невзирая на их политическую ориентацию. Казахстан выражает готовность вступить на путь содружества с другими государствами на принципах миролюбия и добрососедства.

## **Выводы**

Конституция 1993 года сыграла определенную положительную роль на историческом этапе – в начале переходного периода и становления демократической государственности Казахстана. В то же время она явно не справлялась с ролью «закона законов». Повлияло то, что она была принята в период эйфории демократии, а в нормативном плане оказалась в немалой степени «рыхлой». Существующие недоработки и внутренние неувязки в положениях и статьях со временем отрицательно сказались на регулируемых ею отношениях.

Конституция РК 1993 года стала исторической вехой на пути построения правового государства и демократизации общества, поставив заключительную точку в процессе суверенизации республики. В ней осуществляется переоценка роли либерализма и либеральных буржуазных институтов. Ей характерно стремление создать систему надежных гарантий для невозможности повторения практики грубого, массового нарушения прав человека<sup>18</sup>.

Конституция разрабатывалась и принималась в противоречивых условиях. В ней, как в зеркале, отразилась расстановка социальных сил и групп с разными политико-идеологическими ориентациями, а также неопределенность и выжидательный характер позиции ряда руководящих органов и влиятельных политиков, причастных к ее подготовке и принятию. Конституция, несмотря на свой «переходный» характер и нереализованные воз-

---

<sup>18</sup> Л.Т. Назаркулова, *Конституция Республики Казахстан – основа построения демократического правового государства, Автореферат диссертации кандидата юридических наук. 120002*, Алматы 1999, с. 15.

возможности, имеет несомненное позитивное значение в качестве Основного Закона РК. Вместе с тем Конституцию нужно рассматривать как Основной Закон переходного периода, направленный на узаконение ближайших задач и решаемых социально-экономических и политических проблем, связанных с современным этапом преобразования.

Одним из самых главных вопросов, нерешенных Конституцией РК 1993 года, был вопрос организации государственной власти и формы государственного устройства Казахстана. Конституция провозгласила Казахстан республикой, но оставила в неопределенности ее властно-управленческое устройство – государственную форму. Не было определенности в форме государственного устройства: конституция не дала ответ, какой республикой является Казахстан: президентской либо парламентской. В конституции достаточно противоречиво определялись конституционно-правовой статус и функции каждой из ветвей власти. Президент объявлялся главой государства и гарантом Конституции, но не закреплялись конституционные принципы и права, определяющие содержание, функции и ответственность высшей власти.

Конституция РК 1993 года содержала компромиссы по принципиально важным вопросам государственной и общественной жизни, не ответила на актуальнейшие вопросы своего времени, не всегда соответствовала духу происходивших преобразований.

Верховный Совет РК обладал огромными полномочиями в отношении Правительства, судов и в решении других важнейших вопросов. К тому же конституционное полномочие Верховного Совета принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, в том числе и о внесении изменений и дополнений в Конституцию, никак не было скорректировано.

По Конституции РК 1993 года Верховный Совет Казахстана являлся единственным законодательным органом республики, вместе с тем он обладал неограниченным правом осуществления контроля над исполнением законов (ст. 62). Известно, что такое право давало возможность вторжения Верховного Совета в сферу деятельности исполнительной власти по той причине, что исполнительная деятельность представляет собой исполнение, прежде всего законов и контроль над исполнением законов. Контроль, осуществляемый Верховным Советом, протекал по существу в духе всеобъемлющего вмешательства в исполнительную деятельность или сопровождался попыткой такого вмешательства. В связи с этим следует отметить, что контрольная функция Парламента за деятельностью членов правительства осуществлялась практически над всем Правительством<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Б.Н. Джапаркулов, *Конституционные принципы разделения и взаимодействия властей в Республике Казахстан: Автореферат диссертации кандидата юридических наук. 120002*, Алматы 2000, с. 6.

Верховный Совет, ввиду своей громоздкости, сложности процедур, существенно сковывал оперативную деятельность исполнительной власти в условиях стремительно нарастающего экономического кризиса. Было неясно, насколько и в какой мере самостоятельно несет Правительство ответственность как высший исполнительный орган государственного управления за делами в республике, какие рамки его важнейших функциональных полномочий, в каких случаях допустимы вопросы недоверия Правительству. Эти и другие важные вопросы остались неотраженными в Конституции. Содержащиеся в ней утверждения о том, что Кабинет Министров «правомочен решать вопросы государственного управления» (ст. 84), осуществляет свою деятельность «на основе и во исполнение Конституции и законов» (ст. 86), являются настолько обтекаемыми, что в равной степени могли бы относиться к любым другим государственным органам. Двойственность положения Кабинета Министров выразилась и в том, что он был, с одной стороны, «ответственен перед Президентом», а с другой – подконтролен Верховному Совету «по вопросу исполнения законов». Существовала потенциальная возможность превращения Правительства во «вторую канцелярию» Президента и в такой же мере в «рабочий орган» Парламента. А главное – все это могло породить его безответственность<sup>20</sup>.

Вопрос состоит в том, почему, через два года с небольшим, пришлось принимать новую Конституцию Казахстана? Причины отказа от первой казахстанской Конституции волновали и продолжают будоражить умы ученых мужей, а также представителей политической элиты и всех лиц, интересующихся конституционным становлением нашего государства.

Первую Конституцию трудно переоценить, ибо в ней нашли отражение в той иной мере основополагающие идеи современного конституционализма, принцип разделения властей, приоритет человека, его прав и свобод, идеи вхождения Казахстана в мировое сообщество, конституционного контроля и многие другие. Реализация норм первой Конституции суверенного Казахстана привела к таким результатам, по которым можно судить, что в республике произошли определенные позитивные изменения во многих сферах жизни общества, а сама Конституция стала главным инструментом в реформировании политической, экономической, правовой и социальной сфер<sup>21</sup>.

Однако условия, объективно складывающиеся после принятия Конституции 1993 года, показали незавершенность конституционного строительства.

---

<sup>20</sup> С. Зиманов, „Конституция–93” – это лишь начало реформы, „Казахстанская правда” 1994. 28 янв.

<sup>21</sup> С.С. Сартаев, Д. Нұрпейісов, *Тәуелсіз, егеменді Қазақстан Республикасы конституциясы*, Алматы 2004, с. 124–140.

Конституционно-правовая практика еще раз подтвердила, что отдельные вопросы, требующие незамедлительного регулирования, в ней решены не были или не нашли должного отражения. История свидетельствует, что еще ни одному государству сразу не удавалось принять такую конституцию, в которой бы в адекватной форме нашли отражение все требования к Основному Закону.

Так, в частности, в первой Конституции независимого суверенного Казахстана не нашло достаточного отражения современная концепция прав человека и в Конституции была воплощена прежняя советская классификация прав человека и гражданина, а также закреплены отдельные права граждан: на труд, образование, жилище и др.<sup>22</sup>.

В Конституции не был предусмотрен конституционный механизм разрешения противоречий в случае их возникновения между законодательной и исполнительной властью. Много говорилось о местном самоуправлении, о частной собственности на землю, но в Конституции 1993 года это не нашло отражения. Одной из основной причин принятия новой Конституции взамен Конституции 1993 года явились причины и объективного характера.

На наш взгляд, это своего рода болезнь роста в процессе становления парламентаризма в республике, и развитие парламентаризма как одного из элементов казахстанского конституционализма проходило и в настоящее время отличается противоречивостью.

За период с апреля 1990 по март 1995 года в Казахстане институт высшего законодательного органа пережил два кризиса. В 1993 году – это решение о досрочном прекращении полномочий Верховного Совета, принятое самими депутатами, в 1995 году – роспуск Верховного Совета, которому предшествовало решение Конституционного Суда о признании не легитимными полномочия депутатов Верховного Совета.

Формированию и деятельности Верховного Совета (1990–1993) предшествовали первые демократические выборы депутатов, которые проходили по всей территории бывшего СССР. Несмотря на демократические изменения, внесенные в избирательную систему, в формировании состава Верховного Совета проявлялось присутствие партийных традиций. Только один факт, что 17 депутатских мандатов из 90 общественных объединений были законодательно закреплены за Коммунистической партией. В целом же, половину парламентариев (171 из 340) составляли представители номенклатуры. Особенностью этого законодательного органа явилось то, что он представлял собой соединение представителей старой номенклатурной элиты и людей,

<sup>22</sup> Е.К. Кубеев, *Основы конституционного строя Республики Казахстан: Автореф. дис... д-ра юрид. наук*, Москва 1998, с. 39.

впервые ставших «у руля» политики. В соответствии с конституцией Верховному Совету отводилась роль законодательного органа. Однако данную функцию он не мог выполнять в полной мере, на профессиональном уровне. Помимо указанной выше причины, следует сказать, что депутаты сильно отличались по уровню подготовленности к законодательной деятельности, правовых знаний, политическому кругозору, даже по отношению к своим профессиональным обязанностям.

Существенным изъяном в работе Верховного Совета было нежелание, скорее неумение определять приоритетные, стержневые направления в законотворчестве. Все, что было в «портфеле», почти все принималось Верховным Советом (в США только 5–8% внесенных проектов становятся законами, во многих европейских странах – от 8 до 12%). В один день принимались порой 10 и более законов и постановлений. Такие важные акты, как Уголовный кодекс, Гражданский кодекс по несколько сот страниц, принимались в первом чтении почти без обсуждения (после 3-4 выступлений). А ведь отсутствие стабильности законодательных актов, частые поправки к ним – признак слабости правотворческой деятельности.

По мнению С. Зиманова, определяющими в досрочном роспуске Верховного Совета XII созыва были все же внутренние мотивы, в основном – противоборство старой власти (Советов) и новой власти, пришедшей на ее смену. В Казахстане, как и в других республиках СНГ, фактически и организационно существовало двоевластие по вертикали: в лице местных представительных органов – Советов, в которых осели прокоммунистические активисты, недовольные преобразованиями, и в лице глав администраций в регионах, назначаемых Президентом республики и подчиненных ему. Основные рычаги государственного правления на местах находились в их руках. Конституция 1993 года подвела законодательную базу под это двоевластие, которое не было формальным, в перспективе оно медленно вело к расколу власти.

На дальнейшую судьбу Верховного Совета повлиял процесс самороспуска местных Советов, проходивший на всей территории СНГ. 16 ноября 1993 года Алатауский районный совет народных депутатов города Алматы на своей сессии принял решение о самороспуске. Данное решение Верховный Совет назвал «беспрецедентным в государственной, общественно-политической жизни республики» и предложил депутатам всех уровней не принимать решения о самороспуске<sup>23</sup>. Несмотря на различные обращения депутатов Верховного Совета к различным инстанциям, деятельность органа закон-

---

<sup>23</sup> О самороспуске Алатауского районного совета народных депутатов г. Алматы, „Советы Казахстана” 1993, 18 ноября.

чилась вышеупомянутым законом. Полномочия Верховного Совета, право издавать на основе и во исполнение конституции имеющих силу закона актов передавалось главе государства до начала работы нового законодательного органа. Обращаясь к депутатам в день принятия решения о самороспуске, Президент РК Н. Назарбаев отметил: «Динамика реальной жизни в последнее время вступила в несоответствие с деятельностью представительных органов власти. Процесс их формирования проходил в другую эпоху. Нельзя управлять новым обществом старыми методами. Нам нужен профессиональный, постоянно действующий парламент – противовес исполнительной власти, гарант построения демократии без анархии и вседозволенности».

Таким образом, первый парламентский кризис в Казахстане характеризовался распадом всей системы Советов, их роспуска. На этом этапе выдвигается задача по формированию профессионального, постоянно действующего законодательного органа.

В марте 1994 года был избран новый Верховный Совет РК. Преследуя идею создания профессионального парламента, законодатель старался как-то этому способствовать при организации выборов. Анализируя состав данного Верховного Совета, Е.К. Кубеев пишет: «Несмотря на то, что активно проявили себя политические партии и другие общественные объединения, «самовыдвиженцы», качественный состав Верховного Совета оказался далеко непрофессиональным<sup>24</sup>. Парламент неоправданно много времени затрачивает на решение собственных материально-организационных проблем и в его решениях проглядывают соображения популистского толка. Не оправдывались надежды на то, что вновь избранный парламент обеспечит высокое качество законотворческой работы».

На судьбу Верховного Совета трагическое последствие возымело обращение с иском в Конституционный Суд бывшего кандидата в депутаты Т.Т. Квятковской о несоответствии Конституции РК ряда решений Центризбиркома республики по организации 7 марта 1994 года парламентских выборов. Суть иска состояла в том, что численность избирателей Абылайхановского избирательного округа, где она баллотировалась, больше (90 тыс.), нежели в других избирательных округах (например, Байконурский округ – 17 тыс.), в результате чего нарушались конституционные права кандидатов в депутаты и избирателей, т.е. равные права последних.

Конституционный Суд в своем постановлении от 6 марта 1995 года признает неконституционность ряда нормативных актов Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, касающихся образования избира-

---

<sup>24</sup> Е.К. Кубеев, *Основы конституционного строя Республики Казахстан: Автореферат диссертации. д-ра юридических наук*, Москва 1998, с. 39.

тельных округов по выборам депутатов Верховного Совета РК и порядка голосования и подведения результатов голосования по выборам депутатов Верховного Совета<sup>25</sup>.

Правовые последствия данного постановления были весьма негативными для Верховного Совета. Только в дополнительном определении от 11 марта 1995 года Конституционный Суд представляет следующее толкование Президенту РК Н. А. Назарбаеву постановления по иску гражданки Т.Т.Квятковской: «Правовым следствием постановления Конституционного Суда от 6 марта 1995 года является неконституционность полномочий Верховного Совета, избранного 7 марта 1994 года, а также избранных на дополнительных выборах 22 января 1995 года депутатов Верховного Совета»<sup>26</sup>. При этом было указано, что диспропорции в численности избирателей привели к нарушению принципа равного представительства граждан депутатами в Верховном Совете. При этом еще раз было подчеркнуто, что «признанные нарушения конституции республики имели место на территории Республики Казахстан и в равной мере затрагивали конституционные права всех составляющих электорат граждан».

Следует подчеркнуть, что сложившаяся ситуация с не легитимностью Верховного Совета не могла не наложить тень на деятельность всех ветвей власти (ведь парламент работал с мая 1994 по март 1995 г.). Как справедливо заметил С.З. Зиманов, «вряд ли в расчет Конституционного Суда входило создание угрозы паралича всей политической власти Казахстана»<sup>27</sup>. В связи с этим указом от 23 марта 1995 года Президент РК признал «действующими

---

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Казахстан по делу „О проверке конституционности постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан” от 17 декабря 1993 года. „Об образовании избирательных округов по выборам депутатов Верховного Совета Республики Казахстан” в части образования Абылайхановского избирательного округа № 12 г. Алматы: п. 1 прил. 1 к постановлению Центризбиркома от 11 января 1994 года № 17. „Об образовании избирательных участков для голосования граждан Республики Казахстан, находящихся за рубежом», прил. 1 к постановлению Центризбиркома от 27 января 1994 года № 30. „О внесении изменений в формы избирательных бюллетеней по выборам депутатов Верховного Совета Республики Казахстан»; принятого постановлением Центризбиркома от 1 февраля 1994 года; № 37 письма Центризбиркома окружным и участковым избирательным комиссиям „Об организации и порядке голосования, подведения результатов голосования по выборам депутатов Верховного Совета по государственному списку и результатов выборов депутатов Верховного Совета по территориальным избирательным округам 7 марта 1994 года” в части, касающейся порядка подсчета голосов от 6 марта 1995 года, Советы Казахстана 18 марта 1995.

<sup>26</sup> Дополнительное определение Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 марта 1995 года „Советы Казахстана” 1995. 18 марта.

<sup>27</sup> С.З. Зиманов, *Нужен ли такой Конституционный Суд?*, „Юридическая газета” 14 июля 1996.

и обладающими юридической силой со дня введения в действие все 138 актов, принятых Верховным Советом».

Принятое решение Конституционного Суда носит неординарный характер. Есть различные мнения по поводу состоявшегося решения. Так, Уильям Кортни, посол США в Казахстане, пишет, что «Казахстан представляет собой уже не школьника, а учителя демократии. Все казахи могут гордиться этим, и США имеют повод гордиться Казахстаном»<sup>28</sup>. К этому добавим, что в настоящее время в Казахстане другой посол. А вот другое мнение: «Теперь, чем скорее Президент республики отмежуетя от нынешнего Конституционного Суда, тем лучше будет не только для демократии и государства, но и для Президента»<sup>29</sup>.

Конституция 1993 года<sup>30</sup>, декларируя стремление к достижению общемировых социальных ценностей, фактически консервировала прежнюю систему социально-экономических и политико-конституционных отношений, не решила множество важнейших вопросов, требовавших скорейшего своего развития.

## Резюме

В статье говорится о том, что Конституция Республики Казахстан 1993 года сыграла определенную положительную роль на историческом этапе – в начале переходного периода и становления демократической государственности Казахстана. В то же время она явно не справлялась с ролью «закона законов». Повлияло то, что она была принята в период эйфории демократии, а в нормативном плане оказалась в немалой степени «рыхлой». Существующие недоработки и внутренние неувязки в положениях и статьях со временем отрицательно сказались на регулируемых ею отношениях.

Таким образом, Конституция РК 1993 года стала исторической вехой на пути построения правового государства и демократизации общества, поставив заключительную точку в процессе суверенизации республики. В ней осуществляется переоценка роли либерализма и либеральных буржуазных институтов. Ей характерно стремление создать систему надежных гарантий для невозможности повторения практики грубого, массового нарушения прав человека.

<sup>28</sup> «Панорама» 1995, № 11, с. 9.

<sup>29</sup> С.З. Зиманов, *Конституция и Парламент Республики Казахстан*, с. 220.

<sup>30</sup> Конституция Республики Казахстан 1993 г. // Верховный Совет Республики Казахстан от 28 января 1993 года. Утратила силу в связи с принятием новой конституции 30 августа 1995 г., см. Указ Президента от 6 сентября 1995 г. N 2454//<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000>

*Saule Koshkenovna Amandykova*

**THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN OF 1993  
– THE FIRST CONSTITUTION OF SOVEREIGN KAZAKHSTAN**

The present text analyzes the influence of the Constitution of the Republic of Kazakhstan from 1993 on the creation of independent and sovereign Kazakhstan. It is emphasized that the Constitution is a historical act. It is hardly possible not to notice its importance for the stabilization of the state's policy and the effect that it had on the establishment of the state of law. The highest constitutional value which is subject to absolute legal protection is the human being, with their inherent dignity, freedoms and rights. The organs of the public authority are obliged to guarantee human freedoms and rights. A division of competences between the organs of the public authority is made with the aim to minimize the risk of power abuse. This division includes the mechanisms of balancing the powers and solving the collisions occurring between them. The judiciary, including the constitutional judiciary, plays an important role in building a balanced system.

**KEY WORDS:** *Kazakhstan, the constitution, the state of law a form of government*

## **Библиография**

- М.Т. Баймаханов, *Избранные труды по теории государства и права*, Алматы 2003.
- М.Т. Баймаханов, *Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана*, „Советское государство и право” 1992, № 8.
- А.Б. Венгеров, *Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм*, [в:] *Проблемы конституционного права*, Саратов, 1969.
- К.С. Годжаев, *Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования*, „Вопросы философии” 1991, № 7.
- Б.Н. Джапаркулов, *Конституционные принципы разделения и взаимодействия властей в Республике Казахстан: Автореферат диссертационного кандидата Юридических наук. 120002*, Алматы 2000.
- С.З. Зиманов, *Конституция и Парламент Республики Казахстан*, Алматы 1996.
- С. Зиманов, «*Конституция–93*» – это лишь начало реформы, „Казахстанская правда” 1994, 28 янв.
- С.З. Зиманов, *Нужен ли такой Конституционный Суд?*, „Юридическая газета” 1996, 14 июля.

- Е.К. Кубеев, *Основы конституционного строя Республики Казахстан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук*, Москва 1998.
- В.Г. Марача, А.А. Матюхин, *Гражданское общество и государство в Казахстане: основные понятия и особенности становления*, Алматы 1994.
- Л.Т. Назаркулова, *Конституция Республики Казахстан – основа построения демократического правового государства, Автореферат диссертации кандидата юридических наук. 120002*, Алматы 1999.
- Г.С. Сапаргалиев, Б.А. Мухамеджанов, Л.С. Жанузакова, Р.С. Сакиева, *Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан*, Алматы 2000.
- Г.С. Сапаргалиев, *Конституция Республики Казахстан и проблемы сущности государства*, [в:] *Конституция Республики Казахстан и актуальные проблемы государства: Материалы респ. науч. конф.*, Алматы 1993.
- Г.С. Сапаргалиев, *О некоторых проблемах конституционной реформы в Республике Казахстан*, [в:] *Становление конституционного строя Республики Казахстан. 1990–1996: Сб. ст.*, Алматы 1997.
- С.С. Сартаев, Д. Нұрпейісов, *Тәуелсіз, егеменді Қазақстан Республикасы конституциясы*, Алматы 2004.
- И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский, *Вопросы теории советского конституционного права. Выпуск I.*, Саратов 1967.
- Б.С. Эбзеев, *Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов*, Москва 1997.