КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ЕВРАЗИЙСКИЙ ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
УНИВЕРСИТЕТА НАРХОЗ

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Сборник научных статей

Алматы, 2025

Конституционный Суд Республики Казахстан

Евразийский институт экономико-правовых исследований
Университета Нархоз

30 лет Конституции Республики Казахстан

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

Алматы, 2025

УДК 342
ББК 67.400
К 55

Конституционный Суд Республики Казахстан

Евразийский институт экономико-правовых исследований
Университета Нархоз

К 55 **Конституционализация права в Республике Казахстан: эволюция, современное состояние и основные направления совершенствования законодательства** / Сборник научных статей. Ответственные редакторы: Председатель Конституционного Суда Республики Казахстан Азимова Э.А. и член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, директор Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз, к.ю.н., профессор Имашев Б.М. - Алматы:
ТОО «Издательство Фортуна Полиграф», 2025. – 428 с.

ISBN 978-601-329-365-3

Настоящее издание приурочено к 30-летию Конституции Республики Казахстан и объединяет научные исследования, посвящённые теоретическим и прикладным аспектам дальнейшего совершенствования и развития конституционных ценностей в различных сферах национального права.

Авторы рассматривают трансформацию правовой системы Казахстана в контексте конституционализма, обращаясь к фундаментальным вопросам соотношения Конституции и отраслевого законодательства, укрепления гарантий прав и свобод человека и гражданина, повышения эффективности государственной власти и правосудия.

Сборник научных статей представляет собой комплексное исследование, охватывающее вопросы, связанные с основами конституционализации законодательства; формированием демократического, светского, правового и социального государства; функционированием государственных институтов и их взаимодействием с обществом; защитой прав и свобод человека и гражданина в материальных отраслях права, а также развитием процессуального законодательства и судебной системы в русле конституционных требований.

Издание будет полезно лицам, занимающимся политикой, законодательной и правоприменительной деятельностью, практикующим юристам, ученым и широкой общественности.

* Статьи опубликованы в авторской редакции. Публикация статей не означает, что редакционная коллегия и коллектив авторов разделяют все позиции каждого автора.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-601-329-365-3

© Коллектив авторов, 2025
© Конституционный Суд РК, 2025
© Университет Нархоз, 2025
© Издательство «Фортуна Полиграф», 2025

ПОСВЯЩАЕТСЯ ТРИДЦАТИЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 6

Раздел 1. Общие вопросы конституционализации законодательства Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина

Азимова Э.А., Калиева Э.А. Конституция Республики Казахстан как Основной Закон страны 8

Айтхожин К.К. Государственная независимость и конституционная идентичность Республики Казахстан 18

Жакаева Л.С. Конституционный процесс: теоретико-правовые вопросы институционализации 39

Сарсембаев М.А. Совершенствование взаимодействия национального, регионального и международного права в русле конституционализации действующего права Республики Казахстан 58

Ударцев С.Ф. Действующее право в Конституции и правовых позициях Конституционного Суда Республики Казахстан 80

Исабаев Э.Т. Конституция, правовая культура, Конституционный Суд и онтология права (опыт философско-экономического анализа) 100

Жатканбаева А.Е. Конституционно-правовые основы информационной безопасности 113

Раздел 2. Эволюция конституционализации формирования и функционирования системы законодательных и исполнительных государственных органов, их взаимодействия с гражданским обществом и гражданами

Малиновский В.А. Конституционализация государственной формы Республики Казахстан, принципа единства и разделенности государственной власти 133

Подопригора Р.А., Мельник Р.С. Нормативные постановления Конституционного Суда Республики Казахстан в разрезе административного права и процесса 158

Караев А.А. Конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и институтов гражданского общества 172

Мухамеджанов Э.Б. Конституция Республики Казахстан и развитие избирательного права 191

Порохов Е.В. Конституция Республики Казахстан и эволюция налогового права 210

Шаукенов А.Т. Конституционные основы финансового права заслуживают совершенствования 228

Раздел 3. Упрочение конституционализации и защиты конституционных прав человека и гражданина в гражданском, уголовном и трудовом праве, в праве социального обеспечения

Рогов И.И. Конституционализация казахстанского уголовного права 250

Нурмагамбетов А.М. Вопросы трудового права и права социального обеспечения в нормативных постановлениях органов конституционного контроля Республики Казахстан 258

Сулейменов М.К. Конституционные основы гражданского права 288

Нурмуханов Б.М. Реализация конституционного права на охрану здоровья через внедрение здорового образа жизни среди населения в условиях утверждения Казахстана как социального государства 305

Скрябин С.В. Вопросы права собственности и иных вещных прав в Конституции Республики Казахстан и в нормативных постановлениях органов конституционного контроля 318

Раздел 4. Развитие конституционализации судебной системы, уголовного, гражданского и административного процессуального права

Имашев Б.М. Судебная система и конституционный контроль в Республике Казахстан: эволюция и последовательная конституционализация 338

Ахпанов А.Н. Вопросы конституционализации уголовного процесса в решениях Конституционного Суда и Конституционного Совета Республики Казахстан 362

Сарсенбаев Т.Е. Развитие идей Конституции в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Казахстан 383

Баймолдина З.Х. Влияние Конституции 1995 года на парадигму судебной власти в Казахстане 395

Акимбекова С.А. Конституционализация гражданского процессуального права Республики Казахстан 410

Бегалиев Б.А. Реализация конституционных принципов в административной юстиции 419

ПРЕДИСЛОВИЕ

30 августа 2025 года исполняется тридцать лет со дня принятия действующей Конституции Республики Казахстан, одобренной большинством граждан на республиканском референдуме. Это событие ознаменовало собой не только переход к новому этапу государственности, но и начало всесторонней конституционализации общественной и правовой жизни.

За три десятилетия Казахстан утвердился как независимое, политически стабильное государство с современной системой публичной власти. Конституция 1995 года стала прочной правовой основой суверенитета, политической организации общества, защиты прав и свобод человека. Провозглашенные в ней ценности – народовластие, верховенство закона, права человека, справедливость – сформировали ядро казахстанской модели правового государства.

Процесс конституционализации выступает как стратегический вектор устойчивого развития страны. Он охватывает не только совершенствование текста Основного Закона, но и формирование единой системы правовых ориентиров, воздействующих на все сферы жизни: от нормотворчества и правоприменения до судебной практики, административного управления и публичного контроля. Конституция становится не просто юридическим документом, а живым механизмом, реагирующим на вызовы времени и задающим долгосрочные ориентиры государственной политики.

Важнейшими этапами этого пути стали реформы, закрепленные в поправках к Конституции, особенно в рамках всенародного референдума 2022 года. Эти изменения усилили роль Парламента, перераспределили властные полномочия, расширили правозащитные механизмы – включая учреждение Конституционного Суда с правом прямого обращения граждан – и обозначили курс на справедливое, открытое и подотчетное управление. Все это укрепило легитимность власти и доверие к конституционному правопорядку.

Конституционализация невозможна без постоянной соотнесенности принимаемых решений с духом и буквой Основного Закона. Каждый закон, каждая институциональная реформа должны исходить из фундаментальных положений Конституции. В этом смысле крайне важна правовая определенность – ясность, стабильность и предсказуемость норм. Только справедливый и понятный закон способен обеспечить устойчивость правовой системы и укрепить государственность.

Конституционная идентичность как выражение уникального исторического и правового пути Казахстана служит ценностным ориентиром для всей правовой политики. Она соединяет в себе правовые принципы и культурные традиции, историческую преемственность и современное стремление к модернизации. Именно поэтому столь важен баланс между принятием новых вызовов и сохранением конституционной стабильности.

Существенная роль в этом процессе принадлежит Конституционному Суду Республики Казахстан, воссозданному в рамках реформы 2022 года. Суд не только осуществляет официальное толкование Конституции, но и обеспечивает защиту прав и свобод граждан через механизм прямого обращения. Высокий профессиональный уровень судей, наличие Научно-консультативного совета, междисциплинарные подходы к правовой экспертизе – все это позволяет эффективно реагировать на актуальные вызовы и укреплять конституционный правопорядок.

Данный сборник подготовлен в преддверии 30-летия Конституции Республики Казахстан. В его создании приняли участие судьи Конституционного Суда, члены Научно-консультативного совета, а также ведущие ученые страны. Авторы представили глубокий анализ действия норм Конституции в различных отраслях национального законодательства и обозначили ключевые направления конституционализации в условиях современного этапа реформ.

Особую ценность сборнику придают научные выводы специалистов, принимавших непосредственное участие в разработке действующих кодексов и отраслевых законов. Их работы раскрывают, как фундаментальные положения Конституции оказывают свое влияние на совершенствование норм уголовного, административного, гражданского, финансового, экологического законодательства и регулирование иных направлений казахстанского права.

Тематика сборника отражает идею, вынесенную в заголовок настоящего научного проекта, – «Конституционализация права в Республике Казахстан: эволюция, современное состояние и основные направления совершенствования законодательства». Это не просто обмен идеями, а призыв к активному и осознанному участию в построении современного, справедливого и правового государства. Ответственность за сохранение и совершенствование конституционного строя лежит не только на юристах и правоведах, но и на каждом гражданине, чьи действия должны соотноситься с основами конституционной культуры.

Издание адресовано широкому кругу читателей – юристам, государственным служащим, студентам, исследователям, преподавателям и всем, кто интересуется вопросами развития правового государства, теории и практики конституционализма. Мы уверены, что сборник станет вкладом в развитие научной и общественной дискуссии о роли Конституции как основы суверенитета, справедливости и верховенства права в жизни Республики Казахстан.

АЗИМОВА Эльвира Абилхасимовна –
Председатель Конституционного Суда
Республики Казахстан

РАЗДЕЛ 1.
ОБЩИЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

АЗИМОВА Эльвира Абилхасимовна –
Председатель Конституционного Суда Республики Казахстан

КАЛИЕВА Эльмира Абдыковна –
заведующая Отделом предварительного изучения обращений и правового обеспечения Аппарата Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н.

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ОСНОВНОЙ ЗАКОН СТРАНЫ

Этимология термина «Конституция» происходит от латинского «constituio» и означает «установление, учреждение»[1]. Исторически Конституция призвана выполнять ключевые юридическую, политическую и идеологическую функции.

Юридическая функция Конституции заключается в том, что она является основным источником права, определяя базовые права и свободы граждан, а также устанавливая юридические основы формирования и функционирования правового государства. Она служит фундаментом всей правовой системы и регламентирует отношения в обществе, предоставляя основу для создания и функционирования других законов[2].

Политическая функция заключается в формировании структуры и организации государственной власти. Конституция не только указывает, как должны быть устроены органы власти (например, законодательная, исполнительная и судебная ветви), но и определяет их компетенцию, полномочия и взаимоотношения, закрепляет принципы разделения властей с использованием системы сдержек и

1 Подробнее вопросы об этимологии термина «Конституция» см.: Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое, настоящее и будущее. Избранное. – М.: Юрлитинформ, 2022. – 536 с. – С.20-31.

2 Harding A. and Leyland P. Constitutional Courts: A Comparative Study, edited by. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009, p.376. URL: https://www.cambridge.org/core/journals/legal-studies/article/abs/constitutional-courts-a-comparative-study-edited-by-andrew-harding-and-peter-leyland-london-wildy-simmonds-hill-publishing-2009-xii-376-index-12pp-1995-paperback-isbn-978085490063 (accessed: 01.08.2025).

противовесов, а также устанавливает пределы вмешательства государства в частную жизнь граждан[3]. Это создает стабильность в политической жизни страны и регулирует политический процесс.

Идеологическая функция охватывает аспекты духовной и культурной жизни общества. Конституция не просто фиксирует юридические нормы, но и отражает идеалы и ценности общества, его национальные, культурные и исторические традиции, формируя общественное сознание и помогая в продвижении определенных политических и правовых идеалов, таких как демократия, справедливость и права человека.

Важно также отметить, что Конституция может изменяться и эволюционировать в ответ на изменения в обществе, что обеспечивает ее актуальность и соответствие современным условиям[4]. Эта гибкость позволяет Конституции оставаться важным инструментом гарантирования конституционного строя, поддержания правового порядка и обеспечения устойчивости государства.

За три десятилетия концепт Конституции Республики Казахстан как Основного Закона претерпел значительные изменения, однако принципы верховенства права и приоритета прав и свобод человека остались неизменными. Конституция является Основным Законом, закрепляющим взаимосвязи между человеком, гражданином, обществом и государством.

Конституция провозглашает Казахстан демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства. Принцип приоритета защиты прав и интересов ребенка является одним из основополагающих в государственной политике. При этом совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Конституция устанавливает основные принципы деятельности государства: общественное согласие, политическую стабильность, экономическое развитие на благо народа, казахстанский патриотизм и решение ключевых вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте[5].

Приверженность демократическим ценностям подтверждается нормами Конституции о признании единственным источником государственной власти народа, который осуществляет ее непосредственно через республиканский референдум, свободные выборы, а также путем делегирования своей власти государственным органам.

---

3 Duignan B., DeCarlo C. The U.S. Constitution and the Separation of Powers (Checks and Balances in the U.S. Government) Paperback – July 30, 2018, 128 p. URL: https://downturk.net/3717859-the-us-constitution-and-the-separation-of-powers.html (accessed: 01.08.2025).

4 Ferreres Comella, V., Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective (New Haven, CT: Yale University Press, 2009, 256 p.). URL: https://www.goodreads.com/book/show/8437659-constitutional-courts-and-democratic-values (accessed: 01.08.2025).

5 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 06.08.2025).

Закреплены верховенство права и демократические начала осуществления государственной власти на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Конституция как Основной Закон имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Казахстан.

Конституция провозгласила идеологическое и политическое многообразие, что создало условия для формирования и развития многопартийной системы, а также свободной деятельности общественных объединений в Казахстане.

Конституцией признаются и подлежат равной защите государственная собственность и частная собственность.

В Конституции установлено, что земля и ее недра, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу и используются в интересах всего общества на основе принципов рационального и устойчивого природопользования.

Государственным языком в Казахстане является казахский язык, однако в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык как язык межнационального общения [6].

Современные концепции конституций мира направлены на создание эффективного социально ориентированного государства. Они не только провозглашают «государство благоденствия», но и «трудовое государство», которое устанавливает новое понимание соотношения потребностей человека и государства[7]. Государство должно гарантировать базовые социальные стандарты – основные общественные потребности граждан, минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по законным основаниям, общеобязательные стандарты в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, развития инфраструктуры и др., в то время как остальные блага должны достигаться трудом и образованием самого человека. Таким образом, правовой статус человека и гражданина включает не только права, но и обязанности.

В условиях современных реалий и новых вызовов возрастает значение соблюдения приверженности конституционным ценностям. Необходимо обеспечить правовой статус человека и гражданина через призму международных стандартов, учитывая мировые интеграционные процессы и своевременность адаптации национального законодательства к этим процессам[8]. Реальное наполнение содержания конституционных прав и социальных гарантий зависит от развития экономических отношений в стране и создания благоприятных условий для бизнеса.

Важно понимать, что правовой статус охватывает не только права, но и обязанности, включая уважение прав других людей и соблюдение общественного

6 Там же.

7 См. в книге Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монография. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. - М., 2018. - 448 с. - С.17.

8 Хабриева Т.Я., Ковлер А.И., Белялова А.М. и др. Международное правосудие как фактор интеграции: монография. - Москва: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 192 с. - С. 15.

порядка. Обеспечение баланса прав и свобод является ключевым аспектом существования правового государства и поддержания гражданского мира.

Эти идеи отражены в преамбуле Конституции:

«Мы, народ Казахстана,
объединенный общей исторической судьбой,
созидая государственность на исконной казахской земле,
сознавая себя миролюбивым гражданским обществом,
приверженным идеалам свободы, равенства и согласия,
желая занять достойное место в мировом сообществе,
осознавая свою высокую ответственность перед нынешним
и будущими поколениями, исходя из своего суверенного права,
принимаем настоящую Конституцию.»[9]

Ретроспективный анализ конституционного развития Казахстана позволяет выделить несколько ключевых этапов:

1. Становление независимости. Принятие Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР» 25 октября 1990 года конституционно закрепило суверенитет и территориальную целостность Казахстана, а также принцип разделения властей.

2. В Конституционном законе Республики Казахстан **от 16 декабря 1991 года** «О государственной независимости Республики Казахстан» закреплено положение, что «высшим органом судебной защиты Конституции является Конституционный Суд (статья 10). Реализуя вышеназванное положение, в начале июля 1992 года были внесены изменения и дополнения в Конституцию Казахской ССР 1978 года и приняты законы «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», а также сформирован состав Конституционного Суда[10].

3. Конституция 1993 года – первая Конституция независимого Казахстана, которая была принята 28 января 1993 года. Она закрепила независимость страны и заложила принцип разделения властей, установив парламентско-республиканскую модель государственного устройства.

4. Конституция 1995 года, принятая 30 августа 1995 года, установила президентскую форму правления и новую модель взаимодействия ветвей власти. Конституция была изменена и дополнена в 1998, 2007, 2011, 2017 и 2019 годах, а также в 2022 году.

Поправки 1998 года были внесены в 19 статей, в том числе они включали увеличение срока президентских полномочий с пяти до семи лет, изменение сро-

9 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 06.08.2025).

10 Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: Проблемы и перспективы. Монография. - Алматы, 2002. - С.97.

ка полномочий депутатов Парламента: с 4 лет до 6 лет для депутатов Сената и до 5 лет для депутатов Мажилиса. Было увеличено количество депутатов Мажилиса с 60 до 70. Поправки 2007 года привели к созданию новой Конституции[11] с демократическими принципами, сокращению срока президентских полномочий и введению пропорционально-партийной системы. Поправки 2017 года изменили полномочия Парламента и установили особый правовой режим в столице.

На референдуме 2022 года были приняты 56 поправок, направленных на ограничение полномочий Президента, усиление роли Парламента и введение демократических институтов. Важные изменения касались запрета членства Президента в политических партиях, согласования Сенатом кандидатур на посты председателей Конституционного Суда и Высшего Судебного Совета, а также создания Высшей аудиторской палаты [12].

Условно поправки можно разделить на следующие группы:

Первая группа поправок была связана с ограничением полномочий Президента Республики Казахстан.

В Конституции установлен законодательный запрет на членство Президента в политических партиях в период осуществления им своих полномочий; исключены положения, предусматривающие право Президента по отмене или приостановлению актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы; исключены нормы, предусматривающие право Президента освобождать от должности акимов районов и городов областного значения, района в городе, города районного значения, села, поселка, сельского округа; установлен законодательный запрет для близких родственников Президента занимать руководящие должности в государственных органах и субъектах квазигоссектора.

Вторая группа поправок предусматривает нормы об обязательном выходе из партии председателей и членов Центральной избирательной комиссии и Высшей аудиторской палаты, Председателя и судей Конституционного Суда Республики Казахстан.

Третья группа поправок была связана с усилением роли Парламента, изменением порядка функционирования и деятельности Парламента, усовершенствованием законотворческого процесса и повышением подотчетности Правительства.

В Конституции закреплены полномочия Сената Парламента на право согласования кандидатур на посты председателей Конституционного Суда и Высшего Судебного Совета; пересмотрены положения законодательства, определяющие состав и структуру Парламента, а также регулирующие законотворческие процедуры в Республике; пересмотрены положения конституционного, бюджетного, финансового законодательства в части осуществления парламентского контроля за бюджетными процедурами, в частности за качеством исполнения

11 Калиева Э.А. О Конституции Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39386261&ysclid=me735egh5h251259472 (дата обращения: 01.08.2025).

12 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 06.08.2025).

республиканского бюджета; внедрена смешанная пропорционально-мажоритарная модель выборов депутатов Парламента; закреплен механизм отзыва депутатов Мажилиса, избранных по мажоритарной системе; создана Высшая аудиторская палата.

В целях усиления роли Парламента Глава государства отметил необходимость модернизации высшего представительного и законодательного органа страны путем: внедрения смешанной избирательной системы и усиления полномочий Мажилиса; сокращения президентской квоты депутатов и пересмотра полномочий Сената по принятию законов[13].

Так, введена смешанная модель избирательной системы: депутатский корпус Мажилиса сформирован по следующей схеме: 70% – на пропорциональной основе и 30% – на мажоритарной. Новая смешанная избирательная модель позволила обеспечить широту политического разнообразия «без предоставления кому-либо искусственных преференций»[14].

Мажоритарная система выборов способствовала формированию наиболее устойчивых органов власти, что позволило достаточно эффективно работать разным политическим партиям. Это стало дополнительным рычагом влияния на народных избранников, так как появилась возможность их отзыва в случае ненадлежащего исполнения ими предвыборной платформы.

В Конституции установлена усовершенствованная и более сбалансированная модель системы сдержек и противовесов между Палатами Парламента. Президентскую квоту в Сенате рассматривают не как средство контроля, а как инструмент представительства социальных групп, недостаточно представленных в Парламенте. Поэтому Президентом принято решение о сокращении президентской квоты в Сенате с 15 до 10 депутатов, пять из которых выдвигаются по рекомендации Ассамблеи народа Казахстана (АНК), а не избираются ею напрямую, как это происходило ранее. Таким образом, была упразднена квота АНК в Мажилисе, перенесенная в Сенат и сокращенная с 9 до 5 депутатов. Соответственно, общее количество депутатских мест в Мажилисе уменьшилось. Эта новация обеспечила мандаты и дополнительные голоса в Парламенте различным этническим группам в верхней Палате. Важным полномочием сейчас обладает Сенат в части согласования кандидатур на посты председателей Конституционного Суда и Высшего Судебного Совета[15].

Совершенствование законодательства позволило серьезно укрепить механизмы сдержек и противовесов в политической системе и оптимизировало законотворческую процедуру. Предложенный механизм наделил правом Сенат толь-

13 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». URL. https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953?ysclid=me8hul29g3257749735 (дата обращения: 01.08.2025).

14 Там же.

15 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 06.08.2025).

ко одобрять или не одобрять законы, уже принятые Мажилисом, что является логичным, поскольку законодательная инициатива реализуется исключительно в Мажилисе и именно Мажилис должен обладать правом принимать законы[16].

В целях повышения эффективности законотворческого процесса была предусмотрена процедура создания согласительной комиссии в случаях возможных разногласий между Палатами, а также четко регламентированы процедуры их преодоления. Смещение этих акцентов подчеркивает значимость и усиление полномочий Мажилиса. Вместе с тем в отношении конституционных законов предусмотрена иная процедура их принятия: они принимаются на совместном заседании Палат Парламента.

Кроме того, в целях обеспечения подотчетности Правительства усилена роль Парламента в осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием средств республиканского бюджета. В связи с этим создание Высшей аудиторской палаты и обязанность Председателя палаты отчитываться перед депутатами Мажилиса два раза в год являются своевременными мерами.

Четвертая группа поправок связана с введением демократических институтов, демократизацией общества и защитой фундаментальных прав человека.

Важным аспектом демократии явилась последовательная децентрализация с дальнейшей демократизацией общества. Местное самоуправление при прямом финансировании во многих странах мира эффективно решает вопросы благоустройства территорий, строительства дорог и т.д. Поэтому укрепление роли маслихатов в системе модернизации органов местного самоуправления позволило придать новый импульс развитию регионов, повышению качества жизни каждого гражданина и расширению прямого участия населения в решении вопросов местного значения, что соответствует передовой международной практике (Европейская Хартия о местном самоуправлении)[17].

О дальнейшей приверженности Республики Казахстан принципам гуманизма свидетельствует отмена смертной казни.

Сегодня наша Конституция закрепляет принцип верховенства права в демократическом обществе, осуществляет защиту социально-экономических, политических, гражданских прав человека и гражданина, которые соответствуют международным стандартам.

В этом ключе принцип верховенства права в демократическом обществе – фундаментальная основа современного конституционализма, призванная обеспечить стабильность и динамизм в условиях глобального мира перед новыми вызовами.

16 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». URL. https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953?ysclid=me8hul29g3257749735 (дата обращения: 01.08.2025).

17 CETS 122 - European Charter of Local Self-Government. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105 (accessed: 01.08.2025).

Стабильность обеспечивается эффективными механизмами конституционного контроля, гарантирующего верховенство Конституции в правовой системе государства, защиту прав и свобод граждан, поддержание баланса властей и законности в деятельности государственных органов[18].

В рамках конституционной реформы 2022 года осуществление конституционного контроля стало важным шагом, создающим новые возможности для защиты прав граждан. Воссозданная модель конституционного контроля Казахстана использует лучший мировой опыт защиты прав и свобод человека.

Теперь граждане Казахстана могут непосредственно обращаться в Конституционный Суд, если считают, что закон или иной нормативный правовой акт нарушает их права. Уполномоченный по правам человека и Генеральный Прокурор также имеют право на обращение в Конституционный Суд.

Конституционный Суд Республики Казахстан обеспечивает верховенство Конституции. Как и в передовых правовых системах других стран, он решает исключительно вопросы права и не дает оценку фактическим обстоятельствам, послужившим поводом для обращения[19].

Нормативные постановления Конституционного Суда вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики Казахстан, окончательными и не подлежащими обжалованию.

Согласно пункту 1 статьи 4 Конституции действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Суда и Верховного Суда Республики[20].

За 2,5 года в Конституционный Суд поступило около 11 тысяч обращений граждан, что свидетельствует о значительном росте правовой активности населения и доверии к институту конституционного контроля.

С 2023 года по май 2025 года по результатам конституционного производства, когда проверка норм права осуществлялась по существу требований гражданина и субъектов власти, принято 73 итоговых решения (нормативных постановлений Конституционного Суда), в которых:

64 нормы соответствовали нормам Конституции;

20 норм не соответствовали нормам Конституции;

25 норм соответствовали Конституции в истолковании, данном Конституционным Судом;

2 нормы – об официальном толковании Конституции;

---

18 Ginsburg, T., Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asia (Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 295 p.). URL: https://openlibrary.org/works/OL13627716W/JUDICIAL_REVIEW_IN_NEW_DEMOCRACIES_CONSTITUTIONAL_COURTS_IN_ASIAN_CASES (accessed: 01.08.2025).

19 Christoph Grabenwarter, Peter M. Huber, Rajko Knez, Ineta Ziemele. The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network. // European Public Law Volume 27, Issue 1 (2021), pp. 43 – 62.

20 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 06.08.2025).

2 нормы в дополнительных итоговых решениях, уточняющих ранее принятые итоговые решения органа конституционного контроля.

В рамках конституционного производства проверке на соответствие Конституции подверглись нормы нормативных правовых актов, касающиеся: доступа к правосудию, равенства перед законом и судом, недискриминации, права на жизнь, права на получение квалифицированной юридической помощи, свободы совести, избирательных прав, равного доступа к государственной службе, личной свободы, доступа к информации, права на указание национальной принадлежности, свободы собраний, пенсионного обеспечения и частной собственности.

Наибольшее количество обращений граждан касалось норм Уголовного и Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного, Об административных правонарушениях, О браке (супружестве) и семье, Административного процедурно-процессуального, Налогового, Гражданского, Гражданского процессуального, Земельного и Социального кодексов.

О проверке на соответствие Конституции граждане ходатайствовали в отношении законов: о воинской службе и статусе военнослужащих; о правоохранительной службе; о средствах массовой информации; о прокуратуре; о выборах; о религиозной деятельности и религиозных объединениях; об арбитраже; о социальной защите граждан, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне; об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств; о дорожном движении; о мирных собраниях, а также других нормативных правовых актов.

Граждане также поднимали вопрос о проверке на соответствие Конституции нормативных постановлений Верховного Суда, а также ряда подзаконных актов, включая и приказы центральных государственных органов.

По результатам конституционного производства судьи Конституционного Суда принимают итоговые решения коллегиально большинством голосов.

Следует отметить, что итоговые решения органа конституционного контроля являются важным правовым источником для дальнейшего совершенствования национального законодательства и объективной оценки практики его применения. Осознание важности итоговых решений Конституционного Суда стало основанием для включения Правительством в свой Регламент положения о порядке контроля за их исполнением, при этом координация данного процесса возложена на Министерство юстиции. В процессуальном законодательстве на уровне кодексов прямо закреплено, что признание норм закона или иного нормативного правового акта не соответствующими Конституции является основанием для пересмотра судебного решения.

Обязательное направление итоговых решений Конституционного Суда субъектам государственной власти, включая Парламент, Правительство, уполномоченные государственные органы, служит сигналом для принятия безотлагательных мер по обеспечению конституционной законности. При этом суды и правоохранительные органы обязаны строго соблюдать и применять в своей деятельности итоговые решения органа конституционного контроля, не допуская их игнорирования или про-

извольного толкования. Таким образом, результаты конституционного контроля не только выступают действенным инструментом обеспечения верховенства Конституции, но и способствуют формированию устойчивой правоприменительной практики, основанной на принципах законности, уважения прав и свобод человека.

Казахстанская формула «Закон и Порядок» подчеркивает важность соблюдения норм и положений Конституции, прав и свобод человека[21]. Достижение верховенства Основного Закона должно обеспечиваться через баланс интересов личности, общества и государства, а также эффективное применение системы сдержек и противовесов.

Список использованной литературы

1. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953?ysclid=me8hul29g3257749735 (дата обращения: 01.08.2025).

2. Калиева Э.А. О Конституции Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39386261&ysclid=me735egh5h251259472 (дата обращения: 01.08.2025).

3. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: Проблемы и перспективы. Монография. – Алматы, 2002.

4. Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое, настоящее и будущее. Избранное. – М.: Юрлитинформ, 2022. – 536 с. - С.20-31.

5. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монографии. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. – М., 2018. – 448 с.

6. Хабриева Т.Я., Ковлер А.И., Белялова А.М. и др. Международное правосудие как фактор интеграции: монография. Москва: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 192 с.

7. Duignan B., DeCarlo C. The U.S. Constitution and the Separation of Powers (Checks and Balances in the U.S. Government) Paperback – July 30, 2018, 128 p. URL: https://downturk.net/3717859-the-us-constitution-and-the-separation-of-powers.html (accessed: 01.08.2025).

8. Christoph Grabenwarter, Peter M. Huber, Rajko Knez, Ineta Ziemele. The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network. // European Public Law Volume 27, Issue 1 (2021).

9. Ferreres Comella, V., Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective (New Haven, CT: Yale University Press, 2009, 256 p. URL: https://www.goodreads.com/book/show/8437659-constitutional-courts-and-democratic-values (accessed: 01.08.2025).

10. Harding A. and Leyland P. Constitutional Courts: A Comparative Study, edited by. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009, p.376. URL:https://www.cambridge.org/core/journals/legal-studies/article/abs/constitutional-courts-a-comparative-study-edited-by-andrew-harding-and-peter-leyland-london-wildy-simmonds-hill-publishing-2009-xii-376-index-12pp-1995-paperback-isbn-978085490063 (accessed: 01.08.2025).

21 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм». URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-spravedlivyy-kazahstan-zakon-i-poryadok-ekonomicheskiy-rost-obshchestvennyy-optimizm-285014 (дата обращения: 01.08.2025).

АЙТХОЖИН Кабдулсамих Кошекович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, д.ю.н., профессор Университета Кунаева

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ И КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Современное конституционное развитие Независимого Казахстана в контексте поэтапных демократических преобразований, идущих в нашей стране, ставит целый ряд вопросов концептуального осмысления теоретико-методологических проблем понятийно-категориального аппарата науки конституционного права, требующего существенной корректировки и объяснения в условиях конституционализации отечественного действующего права как основного вектора казахстанского конституционализма.

И к таким важнейшим проблемам отечественной конституционно-правовой науки необходимо отнести, прежде всего, теоретико-методологические вопросы государственного суверенитета Казахстана, особенности его проявления в условиях демократического развития Республики в контексте его конституционной идентичности, отражающей итоги общественного договора по основному содержанию Конституции как фундаментальной предпосылки реального конституционализма.

«*Независимость государства – это не просто декларация,* – отмечает в этой связи Глава государства Касым-Жомарт Токаев. – *Построение подлинной Независимости – это каждодневный кропотливый труд, выверенная и последовательная политика. Мы сохранимся как нация в глобальном мире, только имея сильное и независимое государство. Мы должны твердо придерживаться этой непреходящей истины. «Независимость превыше всего!» – эти слова должны стать нашим девизом. Пусть сакральная основа нашей нации – Независимость – освещает нам путь к новым великим свершениям!*»[22].

С учетом вышеуказанного в настоящее время в конституционной доктрине зарубежных стран, в связи с необходимостью сохранения всего национального правового регулирования в целом и защиты государственной суверенитета, национальной идентичности, нравственных, духовных ценностей общества, придается особое внимание вопросам *конституционной идентичности как фундаментальному качеству Основного закона государства,выражающему его сущность*. Проблема национальной конституционной идентичности, как предмета конституционализации права, привлекает внимание специалистов прежде всего в контексте двух актуальных тенденций современности:«*1)возрождения и распространения популистской идеологии, охватившей современные развитые общества по всему*

22 Абильсиитов Галым, Своик Петр. О государственности казахов: прошлое, настоящее, будущее. Общественно-политические очерки. - Алматы, 2012. - С.97.

миру, и 2) противоречия между национальными и наднациональными судебными системами, все более заметного в разных регионах мира»[23].

Об этом свидетельствуют конституционные реформы, проведенные в России, Венгрии, Аргентине и других зарубежных государствах в целях обеспечения конституционной системности государства. В этой связи решения органов конституционного правосудия зарубежных стран (Германии, Индии, Молдовы, России и др.), как хранителей Основного закона, так же все чаще увязывают концепт конституционной идентичности с понятием государственного суверенитета в качестве судебной доктрины, направленной на защиту фундаментальных норм Основного закона государства, обладающих ярко выраженным ценностным правовым характером.

В целом под конституционной идентичностью можно понимать совокупность конституционных принципов, норм, а также нормативного смысла, придаваемого им законодателем и органом конституционного правосудия в результате его интерпретационной деятельности, которые позволяют определить основное содержание политического и правового порядка Республики Казахстан.

Соответственно, концепт конституционной идентичности, как отражение сущностных характеристик национальной идентичности в конституции, также может рассматриваться как политическая доктрина, которая выражается в необходимости выражения Основным законом национальных интересов суверенных государств в условиях универсализации и глобализации международных отношений, когда все «*более активная политизация проблемы идентичности представляет одну из главных угроз для современных либеральных демократий, и, если мы не сможем вернуться к более общему пониманию человеческого достоинства, мы обречем себя на продолжение конфликта*»[24].

Как видно, по большому счету, в условиях конституционализации действующего права Республики Казахстан вопросы государственного суверенитета, как суверенитета конституционного и центрального звена конституционной идентичности, являются важнейшей проблемой не только науки конституционного права, но и центральным звеном понятийно-категориального аппарата отечественного государствоведения, требующим целостного осмысления, а также всемерной практической проработки.

Поэтому теоретико-правовое проникновение в содержание и сущность проблем государственного суверенитета, как ключевого ядра конституционной идентичности, имеет не только познавательный или идейный смысл, но и обладает практически-политической значимостью. В силу этого *«первообъектом*

23 Баймаханов М.Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права // Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. – Алматы, АЮ-ВПШ «Әділет», 2003. - С.1.

24 Выступление Президента Касым-Жомарта Токаева на торжественной церемонии вручения государственных наград и премий 24 октября 2023 г. // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 17.03.25). - С.15-16.

конституционного регулирования, – как отмечал видный отечественный конституционалист Котов А.К., – *мы бы назвали отношения суверенитета как порядка взаимодействия органов, структур и элементов верховной, центральной власти в «надгоризонтальном» пространстве государства и властеотношения как порядка субординации и координации между органами центральной власти и региональной и местной властями по «вертикали»*[25].

В правовой литературе под государственным суверенитетом, как правило, «*понимаются верховенство и независимость, т.е. такие суверенные свойства государственной власти, которые выражают ее политико-правовую сущность и проявляются в соответствующих формах во внутренне- и внешнеполитической деятельности государства*»[26].

Академик Зиманов С.З. также подчеркивал, что понятия «*суверенитет» и «независимость» применительно к государству являются тождественными понятиями (синонимы) и означают Верховную власть и ее самостоятельность в вопросах внешней и внутренней политики*»[27]. В этом плане более научным и универсальным, по мнению исследователя, является понятие «*суверенитет» (взятое из французского языка), т.к. понятие «независимость» является аналогией понятия «суверенитет» на русском языке*»[28].

По мнению же российского исследователя Кольева А.Н., независимость не обязательно является необходимым признаком государства. Ведь суверенитет может быть «*налицо вместе с зависимостью государства и нации, которые готовы до каких-то пределов следовать в фарватере более сильного партнера в международных отношениях*»[29].

Несколько в другом плане понятие суверенитета, как особого вида социальной власти, трактует А.К. Котов, отмечая, что высшей, «*наиболее развитой формой социальной власти, единственно всеобщей и мобилизующей, способной на определенной территории сплотить людей в один народ, является власть государственная. Сущность ее – суверенитет. Суверенитет есть качественно определенная социальная власть, единственно достигшая своим становлением и развитием уровня целостного, всеобъемлющего качества, которое есть власть государственная. Суверенитет есть внутренняя сущность бытия государства*»[30].

---

25 Штернбергер Дольф. Конституционный патриотизм. Речь на праздновании 25-летия «Академии политического образования» (1982) // Политическая философия в Германии: Сб. ст. Изензее Й. и др. / Пер. с нем. Мироновой Д., Погорельской С. - М.: Современные тетради, 2005. – С.57.

26 Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). - М.: Наука, 1979. - С.5.

27 Зиманов С.З. Парламент Республики Казахстан в трудные годы провозглашения независимости. - Алматы: «Алаш» баспасы, 2011. – С.6.

28 Там же.

29 Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. - М.: Логос, 2005. - С.252.

30 Штернбергер Дольф. Конституционный патриотизм. Речь на праздновании 25-летия «Академии политического образования» (1982) // Политическая философия в Германии: Сб. ст. Изензее Й. и др. / Пер. с нем. Мироновой Д., Погорельской С. - М.: Современные тетради, 2005. - С.13.

Таким образом, суверенность как важнейший признак государства в правовой литературе определяется, в основном, как свойство (атрибут) государства, которое заключается в верховенстве власти государства внутри страны и независимости ее вовне. Как видно, идея государственного суверенитета затрагивает такие ключевые вопросы, как *источник и природа государственной власти*. Власть, осуществляемая государством, его органами и должностными лицами, является властью политической. Государство – главный и единственный носитель государственной власти, осуществляемой единой системой центральных (высших) и местных органов государства.

Верховенство государственной власти внутри страны заключается в ее универсальности (только властная сила государства распространяется на все население страны); прерогативе (только государство может отменить, признать ничтожным любое проявление всякой иной социальной власти); наличии у государства таких средств воздействия и принуждения, которыми никакая иная власть не располагает; в непосредственном осуществлении властных полномочий по таким каналам (законодательство, государственное управление, правосудие, государственный надзор и контроль), которые иной социальной власти недоступны.

Но проблема суверенитета, государственной независимости Республики Казахстан в контексте ее конституционной идентичности затрагивает не только иерархию властных структур в рамках государства, но и место самого государства в мировом сообществе. «*Республика Казахстан является единственным правовым и историческим наследником многовековой государственности казахского народа и естественным продолжением его политического и государственного устройства,* – отмечается в Доктрине национального единства Казахстана. – *Казахстан принимает все меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности*»[31].

Поэтому государственный суверенитет, как сущностное свойство государства, включает в себя такие основополагающие принципы, как единство и неделимость территории, неприкосновенность территориальных границ и невмешательство во внутренние дела государства. Если внутригосударственное национальное право имеет своей целью выражать и осуществлять суверенитет в основном в пределах собственных границ государства, то в сфере международных отношений государственный суверенитет реализуется в установлении суверенными государствами норм международного права, а также в деятельности международных организаций, осуществляющих свои функции в соответствии с нормами международного права.

Следовательно, международно-правовые действия государств во всем их объеме представляют собой область осуществления их суверенитета. Вступая в международно-правовые отношения, государства реализуют тем самым свой суверенитет как основу своей конституционной идентичности. Более того, только

31 Доктрина национального единства Казахстана // Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды: Методические пособие / под общ. ред. Е.Л. Тугжанова. - Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001. - С.139.

суверенные государства, как необходимые субъекты международного права, благодаря присущему им уникальному качеству – суверенной власти – «*они и только они способны обеспечить функционирование международного права*», в силу своего суверенитета создавая нормы международного права, наделяя их юридически обязательной силой, приводя в действие механизм их осуществления[32].

Нормативной базой построения отношений государственного суверенитета в Казахстане служат принципы и нормы статей 2 и 3 Раздела «Общие положения» Конституции Республики, согласно которым сущность государства Казахстан проявляется, прежде всего, в полновластии народа как единственного источника государственной власти, обладающего учредительной властью. Так, нормами пункта 2 статьи 2 Конституции Республики Казахстан закрепляется: «*Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории*». Пунктом 1 статьи 3 Конституции Республики установлено: «*Единственным источником государственной власти является народ*».

Тем самым Конституция связывает категорию «*суверенитет*» с многонациональным составом народа Казахстана. Следовательно, ни одна нация, национальная группа не могут выступать носителем и источником государственной власти в государстве, а только в целом казахстанский народ как политическая общность, обладающая общенациональной идентичностью. «*Подлинная демократия не на словах, а на деле создает самые благоприятные условия для поступательного прогресса нации и укоренения идеи гражданственности*, – отмечает Глава государства Касым-Жомарт Токаев. – *Мы можем смело утверждать, что за годы Независимости у нас сформировалась новая общенациональная идентичность. … Наш бирюзовый паспорт и небесно-голубой флаг – вот реальные символы нашей идентичности, обусловленные самой историей и находящие живой отклик в сердцах миллионов людей*»[33].

При этом нормы и принципы Конституции Республики Казахстан, как учредительного акта, определяющего независимость государства, его унитарность и территориальную целостность центральным ядром конституционной идентичности Республики Казахстан, не могут подвергаться никаким изменениям, означающим разрушение основного ядра этой идентичности. В этой связи пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан закрепляется: «*Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, основополагающие принципы деятельности Республики, положения о том, что Президент Республики избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза, являются неизменными*».

---

32 Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. Изд.3-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С.24-25.

33 Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на XXXII сессии Ассамблеи народа Казахстана «Справедливый Казахстан: единство, стабильность, развитие» // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 15.03.25).

Все эти элементы являются исходными, ключевыми и существенными для определения конституционной идентичности Республики Казахстан, и их изменение или уничтожение, как исходных и незыблемых элементов Основного закона для определения конституционной идентичности государства, будет означать разрушение этой идентичности, утрату Конституцией своей сущности и основного содержания. Именно неизменные нормы пункта 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, являясь нормативным ядром Основного закона, придают ему идентичность, защищая конституционные положения, обладающие наиболее выраженным ценностным характером.

При изменении же норм и принципов, установленных пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики, может быть нарушена конституционная идентичность Казахстана как независимого государства. Сама Конституция вносит посильный вклад в сохранение этой преемственности конституционной идентичности Независимого Казахстана, препятствуя возможному нарушению действующего конституционного правопорядка, учрежденного учредительной властью. Таким образом, основная структура Конституции Республики Казахстан основана на доктрине конституционной идентичности: *изменения или дополнения Основного закона, которые разрушают или аннулируют ее идентичность, являются неконституционными*.

Необходимо также отметить, что сущность и содержание конституционной идентичности, как общественного договора, связаны с учредительной властью народа Республики Казахстан. Установленные пунктом 2 статьи 91 Конституции неизменные нормы и принципы, составляющие ее основную структуру, являются неизменными, неприкосновенными и могут быть изменены только самим народом. Соответственно, только народ Казахстана, как единственный субъект, обладающий учредительной властью, в соответствии с Основным законом имеет право на изменение конституционной идентичности, установленной им самим.

Поэтому нарушение иными субъектами, кроме народа, конституционной идентичности, норм и принципов, характеризующих базовое содержание Конституции, определенное нормами пункта 2 статьи 91 Основного закона, одновременно является посягательством на учредительную власть народа. Ни один государственный орган, включая Парламент, не вправе изменить нормы и принципы основного содержания Конституции, которые являются неизменными в силу конституционного суверенитета Республики Казахстан в соответствии с предписаниями пункта 2 статьи 91 Основного закона.

В этой связи при возможной конституционной реформе представляется необходимым установление нормы о том, что *полномочия Парламента вносить предложения Президенту Республики о поправках к Конституции не могут включать в себя возможность изменять неизменные конституционные нормы и принципы, установленные пунктом 2 статьи 91 Конституции,* т.к. такие полномочия Парламента могут привести к изменению идентичности Основного закона. Кон-

ституция может быть дополнена или изменена Парламентом, не обладающим учредительной властью, только при условии, что в результате конституционных поправок не будет изменена идентичность Конституции, разрушающая стержневое содержание Основного закона.

Соответственно, полномочия Парламента по внесению поправок в Основной закон *не могут нарушать, изменять или отменять конституционную идентичность и исходные составляющие элементы основной структуры Конституции*, обеспечивающие непрерывность функционирования Республики Казахстан как Независимого государства. В ходе конституционных реформ, проводимых Парламентом, Конституция может действовать в обновленном виде, но с сохранением неизменных норм и принципов Основного закона, составляющих его конституционную идентичность.

Конституционная идентичность Основного закона может быть изменена только народом, обладающим учредительной властью, при исключении из пункта 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан или существенном дополнении и изменении норм и принципов, характеризующих ее основное содержание. Таким образом, *только учредительная власть Республики Казахстан может решать вопросы конституционной идентичности и изменить или дополнить неизменные нормы и принципы Конституции*.

Соответственно, в основе государственного суверенитета лежит суверенитет народа Казахстана как важнейшее правовое ядро конституционной идентичности, которым закрепляется и гарантируется фактическая возможность осуществления гражданами Республики непосредственного управления делами государства (пункт 1 статьи 33 Конституции Республики Казахстан).

Вместе с тем в контексте конституционной идентичности Республики Казахстан важно обратить и на соотношение государственного суверенитета Независимого Казахстана с системой международного права, т.к. «*Конституция Республики Казахстан выполняет функцию связующего звена между национальной правовой системой и системой современного международного права, сохраняя при этом свое верховенство для гарантий суверенитета страны*»[34]. Как видно, Конституция Казахстана исходит из того, что она, как Основной закон государства, является средством реализации суверенитета государства, воплощая, материализуя и объективируя в себе его требования[35].

Но такого варианта соотношения международного и внутригосударственного права, как отмечал академик Баймаханов М.Т., придерживаются не все страны, т.к. у каждой из них – «*свое решение данного вопроса, характеризующееся особенностями как в общем подходе, так и в частностях, нюансах*»[36]. Поэтому, в отличие от Конституции Республики Казахстан, конституции ряда стран

34 Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. - Алматы: Издательство КазГЮА, 2000. - С.47-48.

35 Баймаханов М.Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права// Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. - Алматы: АЮ-ВПШ «Әділет», 2003. -С.558.

36 Там же.

провозглашают приоритет общепризнанных принципов и норм международного права перед нормативными правовыми актами национального права, соглашаясь на ограничения государственного суверенитета (конституции Испании, Италии, ФРГ, Франции и др.). Так, согласно положениям пункта 1 статьи 95 Конституции Испании: «*Заключению международного договора, содержащего положения, противоречащие Конституции, должен предшествовать предварительный пересмотр Конституции*»[37].

При решении вопросов, связанных с установлением и сохранением конституционной идентичности государства, определением её границ, законодатель обязан исходить из необходимости следования национальным интересам с соблюдением норм международного права. При этом государство, признавая юрисдикцию международных органов, может оставлять за собой право создания механизма верификации принимаемых наднациональными органами решений, необходимого для обеспечения соответствия таких решений конституционной идентичности государства и общественному политическому консенсусу.

Все это подчеркивает значение конституционной идентичности государства как нормативных требований, ограничивающих произвольность включения в Основной закон любых иных правовых положений, в том числе правовых норм договорных обязательств государства в систему действующего права Республики Казахстан. Соответственно, нормы международного права, предлагаемые для включения в систему действующего права Республики Казахстан, не учитывающие национальную конституционную идентичность государства, не могут применяться императивно, т.к. установление конституционных ценностей может относиться лишь к компетенции народа, обладающего учредительной властью.

Пунктом 2 статьи 3 Конституции Республики закреплены и формы осуществления народовластия в Казахстане: «*Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам*».

Как видно из содержания норм Основного закона, конституционная политико-правовая природа государственного суверенитета, как фундаментального ядра конституционной идентичности Республики Казахстан, обусловлена природой современного государства: *государственная власть при осуществлении народного суверенитета принадлежит только народу*. Республиканский референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, т.к. первооснова политической жизни страны, как отмечал Руссо Ж.-Ж. (1712-1778), заключается в верховной власти народа как суверена, направляемого общей волей и имеющего основой общественный договор[38].

Поэтому государственный суверенитет, как политико-правовое явление и фундаментальное ядро конституционной идентичности Республики Казахстан,

37 Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. проф. Маклаков В.В. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2001. - С.192.

38 Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты // Пер. с фр. Хаютина А., Алексеева-Попова В.; Послесл. Борщевского Л. – М.: ТЕРРА-Книжный клуб, Канон-пресс-Ц, 2000. - С.221, 223.

самым непосредственным образом относится к сущности и содержанию реализации государственной власти, верховным носителем и единственным источником которой является казахстанский народ. Государственный суверенитет, выражающий такие существенные свойства государственной власти, как ее верховенство и суверенитет, реализуется посредством деятельности государства, его органов (Президента, Парламента, Правительства и др.).

Очевидно, что без государства, как такового, государственная власть не может быть воплощена в жизнь, вследствие чего не могут быть проявлены суверенные свойства государственной власти. Таким образом, невозможно существование государственной власти вне, в отрыве от государства и наоборот, т.к. именно государственная власть выражает сущность государства, представляет собою первичное, изначальное, как по происхождению, так и по значению. В силу этого государственный суверенитет выражает свойства именно государственной власти и затем уже – свойства государства[39].

Конституционный принцип народного суверенитета означает, что власть, принадлежащая народу, носит суверенный характер, т.е. для власти народа характерны такие свойства, как единство, полнота и верховенство.

Во-первых, единство суверенной власти народа тесно связано с единством ее источника – народа Казахстана. В свою очередь, единство источника власти обусловливает и единство самой власти. Отсюда вытекает: понятие «*народный суверенитет*» шире понятия «*государственная власть*», т.к. первое понятие включает в себя второе, но не сводится к нему.

Во-вторых, основополагающим признаком, определяющим сущность народного суверенитета, является ее полнота, за исключением сферы суверенитета личности. Полновластие народа характеризует всеобъемлющий характер его власти, ее объем, широту охвата этой властью общественных отношений. Объектом власти народа выступают общественные отношения, которые нуждаются в регламентации со стороны государства. Но в принципе нет таких вопросов, на которые потенциально не могла бы распространяться власть народа. Поэтому полнота «*представительства казахстанского народа, единого в своем многообразии, непрерывность и своевременность формирования и выражения его воли и интересов в законодательстве с необходимостью предполагают не только представительные органы в нашем государстве – Парламент и главу этого государства – Президента*»[40].

В-третьих, основным признаком власти народа является ее верховенство, т.к. над гражданами нет и не может быть иной власти, кроме власти их собственного объединения в единый народ Казахстана. Такое верховенство подчеркивает определяющее положение власти народа по отношению к любым властным

39 Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). – М.: Наука, 1979. - С.7-8.

40 Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. – Алматы: Издательство КазГЮА, 2000. - С.75.

отношениям в государстве, которые могут возникать в процессе деятельности государственных органов.

Все это говорит о первичном характере власти народа и вторичном – государства. Такое соотношение власти народа и власти государства означает, что народ всегда имеет приоритет перед государством уже в силу природы их возникновения: *государство создается на базе волеизъявления народа и изначально обусловливается характером власти народа, сущностью и содержанием народного суверенитета, а не наоборот*. Властные полномочия любых государственных органов, в конечном счете, всегда производны от власти народа и подчинены ей. Видный германский мыслитель Дольф Штернбергер (1907-1989) отмечал в этой связи: «*демократия – это элемент конституции, и даже фундаментальный ее элемент, ибо именно народ, прежде всего, в качестве избирателей, легитимирует действующие государственные органы, и именно в выборах актуализируется демократический элемент конституции*»[41].

Так, согласно нормам Основного закона, легитимными представителями народа Казахстана являются Президент Республики, как Глава государства и его высшее должностное лицо, и Парламент как высший представительный орган государства, обладающий законодательной властью. При этом Президент Республики, как Глава государства, является представителем и олицетворением единства всего народа Казахстана, т.к. за него голосует вся страна как единый избирательный округ.

Парламент объективно представляет многообразие народа Казахстана, поскольку избирается и формируется не только по системе пропорционального представительства по территории единого общенационального избирательного округа, а также по одномандатным территориальным избирательным округам, но и косвенно: Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом о выборах, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан, а также десять депутатов, назначаемых Президентом Республики, пять из которых назначаются Главой государства по предложению Ассамблеи народа Казахстана (пункты 2 и 3 статьи 50 Конституции Республики Казахстан).

Таким образом, верховенство казахстанского народа выражается, прежде всего, в деятельности Президента и Парламента Республики – органов государства, образуемых волеизъявлением народа, в силу которого они должны действовать исключительно в интересах народа. Исходя из принципа народного суверенитета, органы государства могут принимать не любые, а только *такие решения, которые отвечают интересам народа как верховного суверена*. Именно в силу этого право выступать от имени народа и государства принадлежит только Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий.

41 Штернбергер Дольф. Конституционный патриотизм. Речь на праздновании 25-летия «Академии политического образования» (1982) // Политическая философия в Германии: Сб. ст. Изензее Й. и др. / Пер. с нем. Мироновой Д., Погорельской С. - М.: Современные тетради, 2005. - С. 309.

Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства лишь в пределах делегированных им полномочий (пункт 3 статьи 3 Конституции Республики Казахстан).

Закрепляемый в конституциях современных демократических государств принцип конституционализма, согласно которому вся власть принадлежит народу, не означает, однако, полной неограниченности власти народа. В противоположность теории неограниченного или неконтролируемого суверенитета, которая предлагалась, например, Руссо Ж.-Ж. и в соответствии с которой политическая власть народа должна быть практически неконтролируемой, современный конституционализм основывается на ограниченном характере народовластия.

Поэтому принцип народного суверенитета ни в коей мере не должен требовать неограниченного народоправства. Ведь важнейший принцип демократического обустройства общества – *не человек для государства, а государство для человека*. Конечно, права человека и права народа имманентны, но нет ничего выше прав человека, и это фундаментальное основание – «*человек – высшая ценность государства*» – должно быть основным принципом организации и деятельности государства, как того требует Конституция Республики Казахстан. Поэтому суверенитет народа должен быть ограничен правами личности, ее достоинством. Иначе говоря, суверенитет народа ограничен в демократическом конституционном государстве суверенитетом личности[42]. Ведь только демократия, при которой права личности суверенны и неприкосновенны, перевешивают любое давление государства или иных социальных образований, способна на развитие.[43] В этой связи народ «*не может быть суверенным, если каждый член общества не обладает реально гарантированными законом и судом основными правами и свободами*», соответственно, «*права государства не могут быть выше прав человека*»[44].

В этой связи выдающийся российский правовед Алексеев С.С. также отмечал, что гражданскому обществу в условиях последовательно демократической, либеральной цивилизации требуется юридическая система, сутью, центром и смыслом которой являются не «*просто регулирование*», не власть, не некие идеологические химеры, а люди, человек «*и соответственно этому переход от видения права как исключительно силового явления, сугубо властно-государственного образования к его пониманию как института свободы и творческой активности людей*»[45].

Кроме того, своеобразным ориентиром, на который должны равняться все государства, являются международные стандарты прав и свобод человека и гражданина. Данные стандарты приобретают большую или меньшую степень императивности, находящую выражение в том, что отступления отдельных государств от таких стандартов, грубые нарушения ими прав и свобод человека и гражданина не могут пройти для этих стран бесследно.

42 Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. - СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. - С.274.

43 Яковлев А.Н. Предисловие. Обвал. Послесловие. - М.: Изд-во «Новости», 1992. - С.198.

44 Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. - М., Черкесск: АО ПУЛ, 1992. - С.171-172.

45 Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. - М.: Издательство НОРМА, 2001. - С.670-671.

В зависимости от конкретных обстоятельств к подобным государствам могут быть применены мировым сообществом самые различные санкции – политические, правовые, материальные, организационные. Поэтому, по мнению академика Баймаханова М.Т.: «*сказать, что вопросы статуса человека и гражданина в полном объеме составляют прерогативу отдельного государства и не касаются мирового сообщества государств, наций, международной общественности, – будет искажением реальности. Влияние международного права на характер, содержание и принципы правового регулирования данных вопросов в отдельных государствах заметно; со временем оно усиливается*»[46].

Но, с другой стороны, необходимо осознание личностью своей личной гражданской ответственности перед обществом и государством. Поэтому в русле конструктивной работы по идейной консолидации всех слоев населения должны находиться вопросы утверждения в обществе системы действий, которая помогла бы каждому человеку ощутить гордость за причастность к нашему государству, к его богатой и славной истории, к его будущему. «*Сохранение независимости и укрепления государственности, равенство возможностей и защита прав и свобод граждан, создание интеллектуальной нации и развитие национального духа,* – отмечается в Доктрине национального единства, – *должны стать краеугольным камнем нашего национального единства и жизненными принципами каждого из нас*»[47].

Поэтому проблемы жизнедеятельности государства и перспективы его развития должны быть близкими и понятными для каждого гражданина единой казахстанской нации, и, как отмечает Глава государства Касым-Жомарт Токаев: «*Наше общество представляет собой союз свободных и ответственных граждан, объединенных общими идеалами и ценностями. И это еще одно яркое проявление нашей общенациональной идентичности. Поэтому сегодня все наши граждане ощущают себя членами одной большой и единой казахской семьи, по сути, нации. Мы все – одна семья, и это не громкие слова, а наша привычная реальность. При этом наше этнокультурное многообразие, которым мы по праву гордимся, никуда не исчезнет, а наоборот, еще более укрепится за счет единой гражданской основы. У нас сложился свой особый уклад жизни, в котором традиции разных культур сливаются в прочный сплав общенациональной идентичности. Эта уникальная идентичность, выдержав испытание временем, стала ядром общественного самосознания*»[48].

---

46 Баймаханов М.Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права // Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. – Алматы: АЮ-ВПШ «Әділет», 2003. -С.561-562.

47 Доктрина национального единства Казахстана // Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды: Методические пособие / под общ. ред. Е.Л. Тугжанова. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001. - С.145.

48 Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на XXXII сессии Ассамблеи народа Казахстана «Справедливый Казахстан: единство, стабильность, развитие» // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 15.03.25).

Социально-политическое содержание государственного суверенитета раскрывается через его соотношение и с национальным суверенитетом. «*Под национальным суверенитетом (суверенитетом нации),* по мнению видного советского исследователя проблем государственного и национального суверенитета Шевцова В.С., *понимается полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью целиком и полностью распоряжаться своей судьбой, в первую очередь, способностью политически самоопределиться, включая отделение и образование самостоятельного государства*»[49].

В этой связи необходимо отметить сложную этнополитическую и правовую природу суверенитета Казахстана, который «*представляет собой своеобразный синтез национального суверенитета казахов (в качестве ведущего звена), возвращающего их к своим национальным истокам и традициям, и суверенитета в целом казахстанского народа как единой этнополитической общности*»[50].

Но вопрос в том, есть ли в нашей стране *казахстанская нация и что она собой представляет.* Так, по мнению национал-патриотов, все другие этносы в Казахстане, кроме казахской нации, являются лишь диаспорами или национальными группами. И поэтому национальный суверенитет Республики Казахстан может принадлежать только казахской нации, а не какой-то сборной казахстанской нации.

Данный вопрос же, как отмечают Абильсиитов Г. и Своик П., стоит на повестке дня только как вопрос формирования гражданской нации – казахстанской нации, т.к. «*современная национальная государственность – это слитность обоих понятий: национальная принадлежность определяется по государству, государство принадлежит всей нации. Нация же – это все граждане данного государства*»[51].

Поэтому закономерно возникает и другой вопрос: *какой нации в Казахстане принадлежит государственный суверенитет*? Так, из содержания Закона «Об Ассамблее народа Казахстана» и Доктрины национального единства Казахстана вытекает, что Республика Казахстан – это полиэтническое государство, в котором проживает одна нация – казахстанская. Например, нормами статьи 3 Закона Республики Казахстан от 20 октября 2008 г. № 70-IV «Об Ассамблее народа Казахстана» установлено: «*Целью Ассамблеи является обеспечение общественного согласия и общенационального единства в Республике Казахстан на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности этносов Казахстана при консолидирующей роли казахского народа*»[52].

В преамбуле Доктрины национального единства Казахстана также четко заявлено, что Доктрина «*предлагается обществу и нации*». В основной части

49 Шевцов В.С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). - М.: Юрид. лит., 1978. - С.3.

50 Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. - Алма-Ата: РГЖИ «Дәуір», 1992. - С.37.

51 Абильсиитов Галым, Своик Петр. О государственности казахов: прошлое, настоящее, будущее. Общественно-политические очерки. – Алматы, 2012. - С.66.

52 Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV «Об Ассамблее народа Казахстана» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» (дата обращения: 16.03.25).

Доктрины отмечается, что ее «*необходимость рождена самой жизнью, она вытекает из логики истории, из нашей общей судьбы. Потому что без единства – нет нации. Без нации – нет государства. Без государства – нет будущего*»[53]. Таким образом, речь в Доктрине национального единства Казахстана идет о казахстанской нации, т.е. в основу национально-государственного строительства положен *принцип формирования культурной идентичности на базе казахстанского гражданства, а не этничности*.

В этой связи Президент Республики Касым-Жомарт Токаев отмечает, что принципы «*Мы разные, но мы равные*», «*Единый народ Казахстана*» «*абсолютно неизменны и тверды. Единство – это, по сути, стержневая линия государственной политики и мощный фактор укрепления общенациональной идентичности. Основой нашего общегражданского сознания есть и будет принадлежность к общей Родине*»[54]. Как видно, из вышеприведенных слов Главы государства вытекает, что национальный суверенитет Республики Казахстан в целом принадлежит казахстанской нации, ведущим звеном которой является казахский народ, вокруг которого должны выстраиваться все другие этносы и национальные группы нашей страны.

Как видно, вопросы национального суверенитета относятся к достаточно тонким и деликатным проблемам и ставить их надо весьма тонко и взвешенно. Таким образом, идея единой нации – казахстанской нации – в современных условиях развития нашей страны является важнейшим консолидирующим фактором казахстанского общества. Но самое главное: гарантией и основой сохранения государственного суверенитета Республики Казахстан, как ядра ее конституционной идентичности, является последовательное проведение в жизнь основополагающего принципа, положенного в основу национально-государственной идентичности, – принципа «*единства в многообразии*», позволяющего «*каждому из населяющих Казахстан этносов сохранить свое неповторимое лицо и самобытность, естественным путем интегрировавшись в качественно новую общность – народ Казахстана*»[55].

Государственно-правовая политика в сфере национальных отношений должна учитывать и весь спектр цивилизационных факторов, т.к. Казахстан является полиэтническим и поликонфессиональным государством. Поэтому важно обращать внимание на такие цивилизационные факторы функционирования казахстанского общества, как культурные ценности, религия, исторические особенности и мента-

53 Доктрина национального единства Казахстана // Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды: Методические пособие. / Под общ. ред. Е.Л. Тугжанова. - Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001. – С.139.

54 Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на XXXIII сессии Ассамблеи народа Казахстана «Единство. Созидание. Прогресс» // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http:// akorda.kz/ (дата обращения: 16.03.25).

55 Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды: Методические пособие. / Под общ. ред. Тугжанова Е.Л. - Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001. - С.18.

литет народа и национальных групп, его образующих, институты общественного и семейного быта, традиционный образ жизни и т.п. И обращение государства к данным цивилизационным факторам должно быть исключительно корректным и уважительным.

В свою очередь, достижения национальных культур, их открытость для диалога, инноваций, взаимного влияния и обогащения являются общенациональным достоянием всего казахстанского народа, единство которого является залогом действенного противостояния новым угрозам и вызовам при нарастающем вовлечении Казахстана в процессы глобализации.

Так, казахстанский опыт сохранения межэтнической и межконфессиональной гармонии, бережного отношения к традициям и культурным ценностям всех национальных групп в стране в современных условиях в полной мере соответствует глобальным тенденциям перехода от практического мышления, доминирования «*национального эгоизма*» к повышению роли и значения цивилизационного фактора в развитии международных отношений. Особенности цивилизационного развития Казахстана позволяют нашему государству эффективно выполнять и роль «*соединительного моста*» между различными цивилизациями, создавая благоприятные условия для успешной интеграции страны в мировую систему.

В этой связи отечественная концепция «*геополитического моста*» между Востоком и Западом обеспечивает соответствие внешнеполитической стратегии нашего государства системной логике внутреннего развития Казахстана как мощного полиэтнического, поликонфессионального государства[56].

Касаясь вопросов суверенитета Казахстана, необходимо отметить также, что в настоящее время наше государство является основным инициатором интеграционных процессов на постсоветском пространстве, участником Евразийского экономического союза, Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ и др. И такая интеграция Казахстана жизненно необходима в целях выстраивания взаимовыгодных и равноправных отношений с государствами ближнего зарубежья, ни в коей мере не нарушающих суверенитета нашей Республики. Поэтому глубоко прав Глава государства Касым-Жомарт Токаев, отмечая, что добиться *«суверенитета непросто, но сохранить его – еще сложнее. Независимость страны превыше всего, и укреплять ее – ответственность всей нации. Мы должны каждый день, неустанным трудом и непоколебимым единством, защищать наш суверенитет»*[57]. Очевидно, что суверенитет Республики Казахстан, как государства-участника Евразийского экономического союза и иных межгосударственных объединений суверенных государств, основанный на ее незыблемой конституционной идентичности, не может подвергаться сомнению.

Конституция Республики Казахстан является Основным законом государства,

56 Бисембаев А.А., Койшыбаев Г.Т. Основные элементы политического проектирования в Республике Казахстан. Методология казахстанских реформ. - Астана: «Издательско-полиграфический центр», 2010. - С.103.

57 Выступление Президента Касым-Жомарта Токаева на торжественной церемонии вручения государственных наград и премий 24 октября 2023 г. // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 17.03.25).

которое открыто международному праву, желая занять достойное место в мировом сообществе. Статьей 8 Конституции провозглашается: «*Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы*».

В этой связи конституционная идентичность Казахстана может также выступать материальным пределом для внесения дополнений и изменений в Конституцию на основании актов международного права, включающего как непосредственно договорные международные обязательства Республики, так и ее обязательства, возникающие при применении договоров международными органами. Условием исполнения таких международно-правовых актов является необходимость изменения конституционных норм и принципов, характеризующих и основное содержание Конституции Республики Казахстан, которые не могут быть изменены в рамках ее действия в соответствии с предписаниями пункта 2 статьи 91 Основного закона.

С учетом проблем сохранения и укрепления государственной независимости Республики Казахстан в условиях нарастающих международных вызовов, порой ставящих суверенитет современных государств под сомнение, важно отметить наработанный политический опыт Европейского Союза (ЕС). Так, европейские национальные государства, вошедшие в ЕС, лишились ряда экономических, военных и иных функций в пользу ЕС. Но вместе с тем, как отмечает видный западный исследователь Майкл Манн: «*гражданам по-прежнему необходимо, чтобы их бдительно оберегали на национальном уровне, и суверенитет здесь должен поддерживаться в самых существенных своих значениях*»[58]. Национальному государству, которое только «*вырастает*» на мировой арене, еще далеко до заката. Поэтому, хотя «*капитализм ограничил общественно-гражданские полномочия национального государства, а вкупе с военными и геополитическими тенденциями понизил и военный суверенитет большинства государств, он по-прежнему зависит от постоянных переговоров между суверенными государствами*»[59].

В данном случае конституционная идентичность, определяя сущность наиболее судьбоносных норм и принципов Конституции, защищает ее основное содержание и основанный на них суверенный правопорядок от негативного внешнего воздействия на государственную независимость и национальную идентичность Казахстана. «*Конституционная идентичность выкристаллизовывается каждым государством из своего уникального индивидуального опыта*, – справедливо отмечает в этой связи Председатель Конституционного Суда Российской Федерации Зорькин В.Д. – *Она не может быть «придумана» или изменена каким-либо волевым решением, равно как она не может быть навязана извне. Идентичность*

58 Манн Майкл. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм. - М.: Праксис, 2002. - С.398.
59 Там же.

заключена во всей совокупности исторических, культурных и социальных факторов, преломленных в праве. Такая идентичность – это не застывшее состояние, а диалогический процесс, представляющий собой совокупность убеждений и идей из исторического прошлого каждой страны, которые заново переосмысливаются в каждую новую эпоху. Ее можно открыть, и лучшим средством для этого является конституционная юстиция»[60].

Важно также обратить внимание на содержание пункта 2 статьи 4 Договора о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г., в редакции Лиссабонского договора 2007 г.), которым установлено, что Союз: «*уважает национальную идентичность государств-членов, присущую их основополагающим политическим и конституционным структурам, в том числе в области местного и регионального самоуправления. Союз уважает основные функции государства, особенно те, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности, на поддержание общественного порядка и на охрану национальной безопасности. В частности, национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена*»[61]. Такие правовые нормы об уважении национальной идентичности государств-участников международных договоров, характерные для Договора о Европейском Союзе, как основополагающие политические ценности должны проводиться и в других фундаментальных актах международного права.

Само же решение об исполнении международно-правовых обязательств Республики Казахстан возможно только при их соответствии императивному требованию пункта 1 статьи 4 Основного закона Казахстана о необходимости соответствия международных договорных и иных обязательств Республики Конституции. Таким образом, международные организации обязаны с должным уважением относиться к конституционной идентичности Республики Казахстан как добросовестной участницы международных договоров. Международно-правовые соглашения и акты не могут противоречить фундаментальным нормам и принципам, характеризующим основное содержание Конституции и формирующим конституционную идентичность Республики Казахстан.

Международное право, согласно нормам пунктов 1 – 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан, обладает приоритетом лишь в отношении законов и должно соответствовать Основному закону государства, обладающему верховенством в системе казахстанского действующего права. В связи с предписаниями пункта 1 статьи 4 Основного закона, установившими соотношение его норм с международными договорными и иными обязательствами Республики, Конституция Казахстана имеет абсолютное верховенство и приоритет над международным правом.

60 Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. – 2017. – № 4 (58). – С.12.

61 Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г., в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) //URL: http://eulaw.ru/treaties/teu/ [26.01.25] (дата обращения: 17.03.25).

В рамках такого понимания международно-правовые обязательства Республики Казахстан не могут противоречить ее Основному закону. При исполнении международного договора необходимо соблюдение Конституции Республики Казахстан, правила международного договора, противоречащие ее нормам и принципам, не могут быть исполнимыми. Иное противоречило бы государственному суверенитету Казахстана, а также требованию пункта 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан о необходимости соответствия международных договорных и иных обязательств Республики нормам Основного закона государства. Таким образом, международные договоры Республики Казахстан в связи с установлением соотношения юридической силы между нормами Основного закона и международными договорными обязательствами Республики пункта 1 статьи 4 Конституции подлежат реализации на основе принципа верховенства и высшей юридической силы именно Конституции в системе действующего права.

В этой связи представляется необходимой разработка Конституционным Судом Республики, как конституционным гарантом суверенитета государства, судебной доктрины конституционной идентичности Республики Казахстан для обоснования конституционных ограничений на передачу полномочий международным объединениям и в этом контексте также для уточнения природы конституционной идентичности Казахстана как Независимого государства. Обращение к данной доктрине в контексте взаимодействия Конституции и международного права позволит оценить конституционность международно-правовых обязательств Республики Казахстан с целью защиты конституционных норм и принципов, которые характеризуют основное содержание Конституции и не могут быть нарушены ни при каких обстоятельствах.

Как видно, Конституция не только устанавливает государственную независимость Республики Казахстан, но и гарантирует ее посредством введения института конституционной идентичности. В связи с тем, что конституционная идентичность является объективным пределом для международного права, представляется необходимым в целях ее возможного конституционно-судебного обеспечения дополнение статьи 8 Конституции Республики Казахстан нормой, устанавливающей материальные пределы участия Казахстана в межгосударственных объединениях и передачи им полномочий: «*Республика Казахстан вправе участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Республики, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит Конституции Республики*».

Таким образом, базовые элементы конституционной идентичности не могут быть затронуты и изменены поправками к Конституции Республики Казахстан, за исключением принятия новой Конституции. В этой связи доводы исследователей в пользу конституционного контроля за поправками к Конституции состоят в том, что он позволяет предоставить необходимую защиту от злоупотреблений большинства меньшинству, контролировать соблюдение большинством конституции, нормы которой ограничивают его власть, и сделать права человека реально действую-

щими и связывающими государственную власть[62]. Передача государством своих суверенных прав на международный уровень возможна только на основании решения учредительной власти Республики Казахстан об изменении или дополнении Основного закона, за исключением пункта 2 статьи 91 Конституции, запрещающей внесение в нее поправок, затрагивающих ее фундаментальные принципы.

Как видно, конституционная идентичность выражается в совокупности конституционных норм, которые не могут быть изменены или дополнены в рамках действия Основного закона. Полномочие по контролю за такими изменениями конституционной идентичности возложено на Конституционный Суд Республики Казахстан как субъекта конституционализации, обеспечивающего защиту от возможных злоупотреблений при внесении поправок в Основной закон государства. В этой связи пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан установлено: «*Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Суда об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи*».

При возможной конституционной реформе важно обратить внимание на то, что Конституция, как верховное право государства, по своему содержанию связывает конституционную идентичность Республики Казахстан не только с неизменными конституционными нормами и принципами, закрепленными пунктом 2 статьи 91 Основного закона. Так, исходя из норм пункта 1 статьи 1 Конституции, закрепивших положение о том, что: «*Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы*», можно установить, что в содержание конституционной идентичности также входят основные права и свободы граждан.

К базовым элементам конституционной идентичности необходимо отнести и нормы раздела I «Общие положения» Основного закона, закрепившие основы конституционного строя Республики Казахстан. В этой связи Конституцией Республики Казахстан закреплены такие идентификационные ключевые элементы государства, как официальное название государства (Республика Казахстан, Казахстан (пункт 1 статьи 2 Конституции), действующее право государства (пункт 1 статьи 4 Конституции), государственный язык (статья 7 Конституции), государственные символы (статья 9 Конституции) и др. Все эти идентификационные элементы государства, составляющие суть и содержание его государственной независимости, также являются исходными, неприкосновенными и незыблемыми элементами конституционной идентичности Республики Казахстан.

Соответственно, при возможной конституционной реформе материальными пределами конституционной идентичности необходимо установить основы конституционного строя Республики Казахстан и весь комплекс основных прав и сво-

62 Шустров Д.Г. Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах. - М.: Юрлитинформ, 2019. - С.12-13.

бод и обязанностей человека и гражданина, закрепленных Конституцией как высших базовых ценностей государства, обладающих неразрывной связью. «*Текст современной конституции можно изменить*, – справедливо, на наш взгляд, отмечает российский исследователь Крусс В.И., – *но нельзя изменить его континуальный смысл, и потому, если в измененном тексте не найдет подтверждения высшая ценность человека, его неотчуждаемых прав и свобод, признать за ним атрибуцию конституционной реальности будет уже нельзя*»[63].

Таким образом, опыт мировой истории и современных международных отношений показывает, что Республика Казахстан должна тщательно оберегать свой конституционный суверенитет как ключевое ядро своей конституционной идентичности и при вступлении в различные межгосударственные союзы и объединения. Сохранение конституционного суверенитета, укрепление Независимости и конституционной идентичности государства должны стать краеугольным камнем динамичного развития нашей Республики как единственного правового и исторического наследника многовековой государственности казахского народа.

Список использованной литературы

1. Абильсиитов Г., Своик П. О государственности казахов: прошлое, настоящее, будущее. Общественно-политические очерки. - Алматы, 2012. – 97 с.

2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. - М.: Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.

3. Баймаханов М.Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права // Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. - Алматы: АЮ-ВПШ «Әділет», 2003.

4. Бисембаев А.А., Койшыбаев Г.Т. Основные элементы политического проектирования в Республике Казахстан. Методология казахстанских реформ. - Астана: «Издательско-полиграфический центр», 2010. – 188 с.

5. Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на XXXII сессии Ассамблеи народа Казахстана «Справедливый Казахстан: единство, стабильность, развитие» // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 15.03.2025).

6. Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на XXXIII сессии Ассамблеи народа Казахстана «Единство. Созидание. Прогресс» // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http:// akorda.kz/ (дата обращения: 16.03.2025).

7. Выступление Президента Касым-Жомарта Токаева на торжественной церемонии вручения государственных наград и премий 24 октября 2023 г. // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт. URL: http: // akorda. kz/ (дата обращения: 17.03.2025).

8. Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды: Методические пособие. / Под общ. ред. Тугжанова Е.Л. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001. – 204 с.

9. Доктрина национального единства Казахстана // Государственная этнополитика Ка-

63 Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. Монография. М.: Издательство НОРМА: ИНФРА-М., 2017. - С.47.

захстана: новые тренды. Методические пособие. /Под общ. ред. Тугжанова Е.Л. - Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2001.

10. Зиманов С.З. Парламент Республики Казахстан в трудные годы провозглашения независимости. - Алматы: «Алаш» баспасы, 2011. – 288 с.

11. Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. - 2017. - № 4 (58).

12. Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. - М.: Логос, 2005. – 800 с.

13. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. проф. Маклаков В.В. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2001. – 592 с.

14. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. - Алматы: Издательство КазГЮА, 2000. – 288 с.

15. Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. - СПб.: Издательство Асланова Р. «Юридический центр Пресс», 2004. – 675 с.

16. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. Монография. - М.: Издательство НОРМА: ИНФРА-М., 2017. – 240 с.

17. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. Изд.3-е, перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.

18. Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм. - М.: Праксис, 2002.

19. Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. - Алма-Ата: РГЖИ «Дәуір», 1992.

20. Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты / Пер. с фр. Хаютина А., Алексеева-Попова В.; Послесл. Борщевского Л. - М.: ТЕРРА-Книжный клуб; Канон-пресс-Ц, 2000. – 544 с.

21. Токаев Касым-Жомарт. Независимость превыше всего // Казахстанская правда. - 2021.

22. Шевцов В.С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). - М.: Юрид. лит., 1978. – 232 с.

23. Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). - М.: Наука, 1979. – 300 с.

24. Штернбергер Д. Конституционный патриотизм. Речь на праздновании 25-летия «Академии политического образования» (1982) // Политическая философия в Германии: Сб. ст. Изензее Й. и др. / Пер. с нем. Мироновой Д., Погорельской С. - М.: Современные тетради, 2005. – С. 302-311.

25. Шустров Д.Г. Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах. - М.: Юрлитинформ, 2019. – 376 с.

26. Фукуяма Ф. Идентичность. Стремление к признанию и политика неприятия. - М.: ООО «Альпина Паблишер», 2019. – 198 с.

27. Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. - М., Черкесск: АО ПУЛ, 1992. – 228 с.

28. Яковлев А.Н. Предисловие. Обвал. Послесловие. - М.: Изд-во «Новости», 1992. – 288 с.

ЖАКАЕВА Лейла Султановна –
профессор Научно-образовательного центра
Академии правосудия при Высшем Судебном Совете
Республики Казахстан, д.ю.н.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

Исследование вопросов институционализации конституционного процесса предполагает анализ содержания понятия «конституционный процесс» с позиции общетеоретической науки, а именно, с точки зрения теории юридического процесса, а также научных представлений о месте процессуальных норм в структуре права.

Обращение к трудам теоретиков права, рассматривающих понятие и содержание юридического процесса, позволяет констатировать, что на сегодняшний день обозначились два основных подхода в его понимании. Первый подход – юридический процесс как исключительно юрисдикционная деятельность, обусловленная государственным принуждением и, второй – юридический процесс как любая государственная организационная деятельность, связанная с реализацией правовых норм посредством правоприменения.

Традиционным является «узкий» взгляд на юридический процесс как деятельность государственных органов, обладающих юрисдикционными (или охранительными) полномочиями в разрешении правовых споров и разбирательстве дел о правонарушениях. Ограничительное научное толкование юридического процесса исключительно как юрисдикционной деятельности либо деятельности по применению государственного принуждения допускалось в учебной и научной литературе, начиная с сороковых годов прошлого столетия[64]. Исходя из данного подхода, ученые в качестве юридического процесса трактовали, прежде всего, деятельность судебных органов как наиболее значимую и упорядоченную правоохранительную функцию, поэтому наиболее яркое воплощение «узкое» понимание процесса получило в концепции судебного права.

В дальнейшем, в шестидесятые годы прошлого века, возникла теория «широкого» понимания юридического процесса или теория общего юридического процесса, что выразилось в формулировании и развернутой характеристике юридического процесса, выходящего за рамки юрисдикционной сферы правового регулирования, которая определяет все процессуальные формы государственной деятельности вне зависимости от отраслевого содержания юридического процесса.

Основоположниками теории общего юридического процесса являются Горшенев В.М. и Недбайло П.Е., в трудах которых она получила системное изложение и обоснование[65].

64 Васильев А.М. Правовые категории. - М., 1976. - С. 261.
65 Теория юридического процесса / Под ред. Горшенева В.М. - Харьков, 1985.

В последующем теория общего юридического процесса нашла развернутое обоснование в работах Галагана И.А. и других ученых[66] на основе детального анализа процессуальных норм и правоотношений в так называемых «непроцессуальных» отраслях права.

В указанных исследованиях подтвержден теоретический вывод фундаментального значения: «любая отрасль материального права вызывает к жизни соответствующие процессуальные нормы, поскольку для реализации его норм необходима определенная правоприменительная деятельность уполномоченных на то субъектов»[67].

Основателями теории общего юридического процесса особо отмечено, что значительную роль в ее формировании сыграли результаты научных изысканий, проведенных учеными государственно-правовой науки.

Применительно к конституционному (ранее – государственному) праву впервые на специфику процессуальных форм обратили внимание ученые-государствоведы Ким А.И. и Основин В.С. Они дали не только обстоятельное обоснование теории общего юридического процесса посредством анализа государственно-правовых норм, но и предрекли перспективы дальнейшего развития конституционно-правового законодательства. Отрицая целесообразность «узкого» понимания юридического процесса, что ведет к гипертрофированию в правовом регулировании роли санкции как элемента правовой нормы и принижению значения других ее составляющих, они писали, что «многие нормы советского государственного права не могут быть осуществлены без процессуальных норм, определяющих порядок их применения, ибо значение последних в государственном праве настолько велико, что дальнейшее совершенствование ряда его институтов может быть обеспечено главным образом путем совершенствования процессуальных норм»[68].

Обратимся к признакам конституционного процесса, характеризующим его в качестве разновидности юридического процесса с точки зрения концепций «широкого», так и «узкого» понимания.

Одним из признаков юридического процесса как правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов является наличие юридического дела. По мнению сторонников теории общего юридического процесса, «это главное, определяющее свойство юридического процесса как правовой формы»[69].

Юридическое дело, с одной стороны, это совокупность правовых актов, документов и иных материалов, сопутствующих правоприменению, с другой стороны, юридическое дело – это по существу сама правовая ситуация (случай), требующая разрешения.

66 Процессуальные нормы и процессуальные отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). / Под ред. Галагана И.А. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985.

67 Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. / Под ред. Недбайло П.Е., Горшенева В.М. - М., 1976. - С.12.

68 Ким А.И. Основин В.С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. – 1967. - № 4. - С. 40-47.

69 Теория юридического процесса. Под ред. Горшенева В.М. – Харьков, 1985. - С. 52-53.

В подтверждение данной позиции отметим, что известный теоретик права Алексеев С.С., некогда отрицательно относившийся к попытке отождествления юридического процесса и процесса правоприменения, в последующем пишет о том, что «конкретный жизненный случай, в отношении которого осуществляется применение закона, именуется юридическим делом»[70].

В правотворчестве (в том числе в законодательной деятельности уполномоченных органов) юридическим делом является правовая ситуация, обусловленная потребностями правового регулирования общественных отношений, выраженная в необходимости принятия новых правовых норм, изменении или отмене уже действующих. Такая правовая ситуация требует своего рассмотрения посредством установления фактических обстоятельств юридического дела на предмет достаточности оснований осуществления правоприменения, ее нормативной основы и разрешения в соответствии с предусмотренным порядком правоприменения.

Важно отметить, что в позитивном юридическом процессе, каковым в целом является правоприменение в конституционно-правовой сфере, предметом юридического дела могут выступать не только обстоятельства позитивного свойства, но и спор о праве либо факт правонарушения, поскольку в конституционно-правовой практике не исключены как конфликтные ситуации на почве оспаривания правомочий органов и лиц, разрешаемых на уровне реализации «неюрисдикционной» компетенции уполномоченных органов (должностных лиц), так и совершение правонарушений, требующих государственного принуждения и привлечения к специфическим видам конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая практика изобилует такого рода правовыми ситуациями, требующими разрешения посредством правоприменения, которые нередко содержат спор о праве или компетенции и разрешаются в рамках собственных процессуальных форм (процедур), к примеру, по вопросам принятия или изменения гражданства, внесения изменений в административно-территориальное устройство государства и др.

В качестве юридического процесса предстает правоприменение Конституционного Суда РК, деятельность которого осуществляется в рамках «конституционного производства», а предметом рассмотрения являются юридические дела[71], основанные на обращениях уполномоченных субъектов.

В ходе конституционного процесса как разновидности юридического процесса реализуются нормы законодательства, предусматривающие ответственность индивидуальных и коллективных субъектов конституционно-правовых отношений в особых, характерных для конституционного права процессуальных формах. Речь идет об импичменте (отрешении от должности) президента, роспуске

70 Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. - М.: Статут, 1999. - С.116.

71 Пункт 5 статьи 11, статью 12, пункт 2 статьи 30, пункт 2 статьи 37, статью 43 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан».

парламента, выражении вотума недоверия правительству, признании выборов недействительными и т.д., где юридическим делом предстает правовая ситуация, обусловленная конституционно-правовой ответственностью.

Особенности предмета конституционно-правового регулирования предполагают превалирование юридических дел позитивного свойства над юридическими делами негативного (охранительного или юрисдикционного) свойства. При этом наличие последних обусловлено тем, что в конституционном праве действуют собственные конституционно-правовые санкции и особые отраслевые механизмы обеспечения защиты прав и интересов субъектов конституционно-правовых отношений.

Одними из признаков юридического процесса сторонники «узкого» его понимания определяют многосубъектность и наличие процесса доказывания[72].

Отметим, что многосубъектность является факультативным признаком «классического» юридического процесса (осуществляемого, в частности, ординарными судами), поскольку в некоторых случаях правоприменение осуществляется с участием незначительного количества субъектов и в относительно упрощенном порядке.

Если рассматривать многосубъектность как общеправовое свойство, особенно в части органов и лиц, осуществляющих правоприменение, то для конституционного процесса этот признак существенен, поскольку состав субъектов правоотношений, как и спектр предметов конституционно-правового регулирования, значителен. Отметим в этой связи, что данный признак в достаточной мере очевиден при анализе правоотношений, возникающих в ходе законодательного и избирательного процессов.

Доказывание, как совокупность действий, направленных на установление определенных фактов (фактических обстоятельств), имеет особое значение для правоотношений ответственности. И с этих позиций доказывание является необходимым атрибутом конституционно-правовой ответственности, кроме того, фрагментарно процесс доказывания присутствует и в иных конституционно-правовых отношениях. В законотворчестве, в частности, на стадии реализации права законодательной инициативы доказывание, как процесс обоснования настоятельной потребности регулирования определенных общественных отношений или определенным образом, обязательно. Нередко эта стадия законодательного процесса обусловлена необходимостью совершения комплекса процессуальных действий с участием различных субъектов правоотношений, оговариваемых в законе. Так, законопроект, предусматривающий сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, может быть инициирован лишь при наличии положительного заключения Правительства РК[73]. В данном случае требуется доказывание необходимости осуществления правоприменения в отно-

72 Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М., 2003. – С.79.

73 Пункт 6 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, пункт 4 статьи 15 Конституционного закона Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов».

шении конкретного законопроекта, подкрепленное дополнительными процедурами установления определенных фактов (обстоятельств).

Цель правоприменительной деятельности в позитивной сфере конституционно-правовых отношений заключается в том, чтобы осуществить рассмотрение и разрешение правовой ситуации с наилучшим результатом, с точки зрения своевременности, оптимальности и эффективности. Доказывание здесь выступает как комплекс действий вспомогательного свойства, как средство обоснования процессуальных решений в рамках правоприменения.

В целом отметим, что в позитивной сфере конституционного правоприменения процесс доказывания не столь очевиден, как в негативной, поскольку в этом случае процессуальные формы доказывания не всегда детально регламентируются законодательством. Исключение составляет процесс доказывания в рамках конституционного судопроизводства.

Другим признаком юридического процесса является его стадийность, которая выражает динамику правоприменения, ее внутреннюю логику. Применение права представляет собой многоступенчатый, длящийся во времени и развивающийся в соответствии с нормами юридической процедуры процесс организационно-властной реализации права[74].

Вопрос о количестве и наименовании стадий правоприменительной деятельности остается в теории права дискуссионным. Одни ученые пишут о стадиях правоприменения, заканчивающегося принятием акта правоприменения[75], другие полагают, что в качестве заключительной стадии правоприменения следует рассматривать контроль за исполнением акта правоприменения[76].

Стадии правоприменения, как справедливо отмечает Алексеев С.С., представляют собой «логически взаимосвязанные и последовательно развивающиеся ступени правоприменительной деятельности или относительно обособленные группы юридических действий (операций), выражающие последовательное развертывание содержания самой правовой формы деятельности»[77].

Определение временных рамок юридических процессов и ее этапов – это прерогатива правотворческого органа (в том числе законодательного), ибо в нормативных правовых актах регламентируется порядок его осуществления в соответствии с логико-временной последовательностью правоприменения.

Отметим в этой связи, что правотворчество первично по отношению к правоприменению. Вместе с тем правотворчество, в свою очередь, представляет собой разновидность сложной правоприменительной деятельности, оно слагается из действий уполномоченных органов и лиц в рамках установленных процедур

74 Горшенев В.М., Дюрягин И.Я. Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. - 1969. - №5. - С.21-22.

75 Пиголкин А.С. Применение права // Теория государства и права. / Под ред. А.И. Денисова. - М.: Юрид.лит., 1972. - С.433-434.

76 Ткаченко Ю.Г. Применение права // Теория государства и права. / Под ред. А.М. Васильева. - М.: Юрид.лит, 1983. - С. 341.

77 Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. - М.: Юрид.лит., 1982. - С. 329.

и процессуальных действий, которые имеют собственные содержательные, логико-структурные и временные характеристики.

Таким образом, констатируя многообразие содержания используемого в науке понятия «конституционный процесс», необходимо подчеркнуть, что его понимание с точки зрения теории общего юридического процесса заключается в том, что это одна из отраслевых разновидностей юридического процесса, которая проявляется в реализации права (норм права) в форме правоприменения. Иначе говоря, конституционный процесс, основываясь на отраслевых процессуальных нормах, выступает своего рода «инструментом» реализации материальных конституционно-правовых норм.

Следующий вопрос – о месте конституционного процесса как совокупности правовых норм, определяющих процессуальные формы правоприменения, в системе права и в системе конституционного права.

Вопросы о том, что лежит в основе разграничения отраслей, равно как и подотраслей, права, какие факторы определяют их возникновение, были и остаются в центре внимания юридической науки.

Отмечая, что исследование системы права имеет первостепенное значение не только для формирования и развития, но и практической реализации права, следует сказать, что вопросы определения системы права, ее структуры прочно занимали и продолжают занимать одно из ключевых мест в юридической науке и практике, неоднократно становясь предметом крупных научных дискуссий[78]. Этот вопрос весьма важен и в связи с актуализацией задачи формирования юридической доктрины современных государств в новых политико-правовых и экономических условиях.

Диапазон взглядов на этот счет в теории права велик: от обязательного наличия процессуальной отрасли (или подотрасли) права при каждой материальной отрасли права[79] до крайне ограниченного круга традиционных процессуальных отраслей и институтов[80].

Примечательно, что в теории права обоснована идея существования или формирования процессуального права как интегративной отрасли.

Галаган И.А., в частности, указывает, что «несмотря на то, что процессуальные нормы разнообразны и находятся под эгидой различных процессуальных и материальных отраслей права, все они обладают системным единством и сходством в основном, позволяющим рассматривать их как сложную динамическую систему процессуального права»[81].

78 Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. – 2003. № 1. -С.25-28.

79 Горшенев В.М., Дружков П.С. О системе процессуального права в советском государстве // Вопросы правоведения. – Вып. 5. – Новосибирск, 1970. - С.15.

80 Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972. - С. 51; Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С.9.

81 Галаган И.А. Процессуальные нормы и процессуальные отношения в российском праве // Правовая наука и реформа юридического образования. – Вып. 6. – Воронеж, 1996. - С.12-13.

По мнению Тихомирова Ю.А., включение процессуальных норм в тексты статутных и тематических законов не исключает необходимости постепенного формирования общей отрасли – процессуального права[82].

То, что современное процессуальное право не образует организованного целого, но «стремится к этому» подчеркивает Бахрах Д.Н[83].

Как правило, в качестве основных критериев отраслевого разграничения в праве рассматривают не только предмет, но и метод правового регулирования. Тем не менее отношение к методу правового регулирования в теории права не столь однозначно, поскольку в юридической литературе, наряду с признанием системообразующих качеств за методом правового регулирования (в совокупности с предметом регулирования), допускается отрицание его значимости в структурировании права.

Первая позиция наиболее распространена в юридической науке. Предмет и метод правового регулирования выступают равнозначными критериями отраслевой идентификации права. Как правило, под методом правового регулирования понимают обусловленные предметом правового регулирования различные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. При этом в зависимости от характера воздействия правовых норм на регулируемые общественные отношения выделяют два основных общеправовых метода правового регулирования – императивный и диспозитивный, которые применимы в различном соотношении и в любых отраслях права.

Согласно второй позиции отрицается роль метода правового регулирования как основного или дополнительного критерия деления системы права на отрасли права в силу его производности и отсутствия самостоятельного значения. В частности, Маврин С.П. пишет, что метод «всецело определяется предметом (к слову, не только в юриспруденции) и потому представляет собой лишь юридическое выражение его предмета, особенностей»[84].

В конституционно-правовой науке представления об отраслевых методах правового регулирования различны. К примеру, в российской конституционно-правовой науке выделяют: дозволение, запрет, обязывание[85], метод властеотношений, возложения обязанностей, установления равенства сторон в отношениях[86].

В казахстанской конституционно-правовой науке – обязывание, запрещение, дозволение, признание (непризнание)[87], дозволение, установление, запреты,[88] уч-

82 Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: БЕК, 1995. - С. 338.

83 Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. - 2000. - № 9. - С. 9.

84 Маврин С.П. Метод правового регулирования и позитивное право // Правоведение. – 2003. - №1. – С.208.

85 Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. - С.14-15.

86 Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для вузов. - М., 2002. - С. 7.

87 Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. - Алматы, 2002. - С.4-5.

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

редительный (общезакрепительный), императивный, диспозитивный и отсылочный методы[89] и др.

Каждая отрасль права применяет собственную «палитру» средств правового регулирования, поэтому метод правового регулирования нелогично рассматривать в отрыве от предметных (иначе говоря, содержательных) характеристик права, которые в совокупности определяют отличительные признаки той или иной правовой отрасли.

Надо сказать, что в некоторых научных источниках отмечается особая роль метода правового регулирования в формировании и разграничении процессуальных отраслей права.

Так, предлагая свое видение обстоятельств возникновения новых процессуальных отраслей права, Сорокин В.Д. пишет, что «отрасль начинается тогда, когда данная группа процессуальных норм, имея свой предмет и определенную степень организации своей системы, выходит за пределы одноименной материальной отрасли и участвует в реализации материальных норм других отраслей»[90].

Солидарна с ним Панова И.В., которая считает, что «группа правовых норм может являться отраслью российского права», если «обладает способностью взаимодействовать… с отраслями в целом с помощью метода правового регулирования»[91].

Если следовать этой точке зрения, конституционный процесс, как условно выделяемая совокупность процессуальных норм, призванная «обслуживать» материальное конституционное право, не может претендовать на роль самостоятельной правовой отрасли, поскольку не выходит за рамки сугубо конституционно-правовых отношений. Но нельзя отрицать и то, что конституционное право в целом, обладая собственным предметом и известной степенью внутренней автономии, может оказывать определяющее влияние на реализацию процессуальных норм иной отраслевой принадлежности, регламентируя, к примеру, конституционные принципы осуществления судопроизводства. В этом заключается особенность конституционного права, призванного регулировать базовые общественные отношения «надотраслевого» уровня, и здесь разграничение правового массива по признаку «материального» или «процессуального» вряд ли уместно.

Несколько позднее Сорокин В.Д. отстаивает свои идеи, но уже с других позиций, предлагая концепцию единого предмета и всеобщих методов правового регулирования. В итоге он приходит к выводу: «процесс – это юридическая форма реализации государственной власти, следовательно, определяющая роль в «отправлении» процесса принадлежит, прежде всего, власти судебной и исполнительной. Что касается законодательной власти, то ее процессуальная форма («законодательный процесс») не выходит за пределы «своей» материальной отрасли –

89 Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х томах. Т.1. Под общ. ред. д.ю.н. Мами К.А. – Алматы, 2021. - С.23.

90 Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972. - С.70.

91 Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. - Саратов, 2001. - С. 76-77.

конституционного (государственного) права. Таким образом, гражданский, уголовный и административный процессы отражают особенности двух ветвей государственной власти – судебной и исполнительной»[92].

Если процесс – это юридическая форма реализации государственной власти, то определяющая роль в отправлении процесса будет принадлежать не судебной и исполнительной власти, а, прежде всего, законодательной власти. Ведущая роль конституционного права в системе права неоспорима, в то же время мы не склонны обосновывать главенствующие позиции конституционно-правовых процессуальных норм в процессуальном правовом блоке, ибо конституционный процесс обладает собственными характеристиками, что не позволяет идентифицировать его с другими отраслевыми процессами. Что касается законодательной власти, то ее место в системе государственной власти незыблемо по той причине, что в результате ее осуществления происходит законотворчество – первооснова последующего отраслевого правотворчества и правоприменения в целом.

В подтверждение сказанному, отметим, что традиционные уголовный, гражданский, административный и административно-деликтный процессы, как свидетельствует казахстанское законодательство и практика его применения, имеют точки соприкосновения с конституционным процессом (процессом правоприменения в конституционно-правовой сфере), обусловленные прямым действием Конституции.

Так, в соответствии со статьей 78 Конституции РК суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд РК с представлением о признании этого акта неконституционным. При этом содержание данного конституционного положения нашло отражение в нормах, характеризующих принцип законности, во всех отраслевых процессуальных кодексах (ГПК РК, УПК РК, АППК РК), а также в Кодексе РК об административных правонарушениях.

Из вышеуказанного следует, что конституционный процесс, проявляющийся в реализации процессуальных норм конституционного права, может в определенных случаях обеспечивать осуществление уголовного, гражданского, административного и административно-деликтного процессов посредством контроля (проверки) конституционности нормативно-правовой базы отраслевого правоприменения.

Сложность определения критериев отрасли процессуального права усугубляется тем, что теория права до сих пор не дает однозначного ответа на, казалось бы, давно разрабатываемые вопросы о признаках, характеризующих самостоя-

92 Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. - 2000. - № 4. - С.40-41, 45.

тельность отрасли права. Ориентир на предмет и метод правового регулирования в качестве общепризнанных отличительных признаков самостоятельной отрасли права явился благодатной почвой для установления все большего количества отраслей права, поскольку в силу отсутствия особого, действующего лишь в одной отраслевой сфере, метода правового регулирования доминирующим признаком отраслевой дифференциации оказался предмет правового регулирования.

В ходе дискуссий на данную тему в теории права предпринимались попытки кардинального пересмотра традиционного подхода к пониманию системы права, предлагались не только отказ от предмета и (или) метода правового регулирования, введения дополнительных критериев разграничения права в виде отраслевых принципов, функций, юридических режимов, но и отказ от рассмотрения по существу вопросов системы права с одновременным переключением внимания на проблемы системы законодательства и ее отраслей[93].

Отмечая научную и практическую несостоятельность отраслевого обособления на основе предмета и метода правового регулирования, подвергнув резкой критике дихотомию «система отраслей права – система отраслей законодательства», в частности, Лившиц Р.З. предлагает сконцентрировать внимание на идее системы отраслей законодательства, идее, на его взгляд, более динамичной и подвижной, учитывающей динамику правового регулирования и неизбежное появление новых отраслей[94].

В современных условиях высокой динамичности законодательства в целом, в том числе ее процессуальной составляющей (безотносительно сфер реализации), указанная идея представляется нам наиболее рациональной. Одновременно полагаем, что «система права», как и ее структурное обозначение, не могут претендовать на статус «объективной» правовой категории, независимой от субъективных взглядов и усмотрения ученых, исследующих ее. Изменения в системе законодательства, его структуре, как показывает правовая действительность, неизбежно ставят перед наукой вопрос уточнения содержания системы права, ее структуры. В этом смысле «система законодательства» предстает в качестве первичной категории по отношению к «системе права».

Многих исследователей процессов в различных отраслях права прельщают вопросы кодификации законодательства, поскольку одним из существенных оснований для пересмотра статуса того или иного блока правовых норм нередко признается его кодификация. Именно наличие кодифицированного акта связывают чаще всего с фактом формирования отрасли права (безотносительно материального или процессуального содержания).

В этой связи отметим, что вопрос кодификации в рамках конституционно-правовой сферы правоприменения ставился в исследовании по теории права Бессоновым А.А., по мнению которого, можно вести речь о принятии специального

93 Система советского права и перспективы ее развития (Круглый стол журнала «Советское государство и право») // Советское государство и право. – 1982. - № 6. – С.94-95; № 8. – С.56-57.
94 Лившиц Р.З. Современная теория права. М., 1992. – С.51-52.

конституционно-процессуального кодекса, «где основное внимание уделялось бы конституционному судопроизводству, которое позволит выявить глубинные закономерности правового развития России»[95].

Данное предложение внесено без какого-либо теоретико-правового обоснования, поэтому полагаем, что оно носит гипотетический характер. Очевидно, что глобальная кодификация в конституционном праве на базе процессуальных норм различного (по субъектному составу и сферам применения) содержания в масштабе всей отрасли права неосуществима. С прагматической точки зрения, неплохо было бы иметь конституционно-процессуальный кодекс универсального назначения, к тому же содержащий «модель» (как предлагает автор) всех других видов процессов, однако задача конструирования «всеобъемлющего» кодекса, так же не реальна, как и лишена практического смысла.

На сегодняшний день мы можем говорить об оптимальном сочетании процессуальных и материальных норм в источниках конституционного права в интересах правоприменения, о совершенствовании правового механизма реализации конституционных правовых норм посредством уточнения и детализации конституционно-правовых процедур (процессуальных действий), осуществляемых различными субъектами конституционно-правовых отношений, в том числе регулируемых нормативно-правовыми актами преимущественно процессуального предназначения.

Следует сказать, что в Республике Казахстан кодексы, занимая особое место в иерархии нормативных актов (между конституционными и «обычными» законами), признаются «законами», «в которых объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения»[96].

Вопросы кодификации правовых норм, определяющих конституционное производство Конституционного Суда РК (как и ранее Конституционного Совета), не возникали, вероятно, в связи с их незначительным объемом, которые в настоящее время содержатся в соответствующем Конституционном законе и Регламенте. Но некоторое время действовал Кодекс «О выборах в Республике Казахстан»[97], который, являясь нормативным актом совмещенного материально-процессуального регулирования достаточно объемных по содержанию избирательных отношений, имел общую и особенную части. Ныне действующий Конституционный закон от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», сохраняя «преемственность» структуры избирательного кодекса (общую и особенную части)[98], тем не менее, утратил статус кодифицированного акта.

---

95 Бессонов А.А. Процессуальные нормы российского права. Дис. … канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – С.76.

96 Пункт 11) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах».

97 Кодекс Республики Казахстан от 9 декабря 1993 года «О выборах в Республике Казахстан». Утратил силу в соответствии с Законом Республики Казахстан от 3 июля 2013 года.

98 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан».

Изменения в системе законодательства дают основания для аргументации новых, порой диаметрально противоположных прежним, взглядов на систему права в общетеоретической науке.

Это достаточно ярко проявилось в трудах теоретика права Алексеева С.С., который, несмотря на весомые результаты предыдущих исследований по проблемам системы права, в интересах науки сделал важный, с точки зрения теории права, вывод о том, что предмет регулирования не играет существенной роли в дифференциации отраслей права, а именно, «не представляет собой основы для юридической специфики отраслей права»[99]. Более того, в работе «Восхождение к праву. Поиски и решения» Алексеев С.С., кардинально меняя стратегию современных фундаментальных общеправовых исследований, пишет о целесообразности обращения к общенаучным методам изучения права, считая, что «настало… время оценить существующие рубежи и потенции в науке права… внимательно приглядеться к праву с тех же общенаучных позиций, которые характерны для естественных и технических наук»[100].

С этой точки зрения юридическая наука, с одной стороны, может выработать общие позиции и дать рекомендации для текущего и перспективного правотворчества по соблюдению установленных принципов и закономерностей рациональной структуры системы права, учета оптимальной логической (в том числе отраслевой) сочетаемости правовых норм в единых нормативных правовых актах, объективность которых, в конечном счете, будет проверена практикой применения законодательства.

С другой стороны, система законодательства является тем исходным материалом, который служит основой для аналитических выводов по вопросам построения системы права, выявления «контура» реально существующих в отдельно взятой стране отраслей права, а также прогнозирования перспектив в отраслевом структурировании права, что изначально предопределено динамичностью регулируемых общественных отношений. Иначе говоря, система права как доктринальная правовая модель структурирования права должна находить, и, действительно, находит отражение в законодательстве, и одновременно законодательство, его содержательно-структурное состояние, предопределяет систему права или, вернее сказать, представление о ней.

Следующим уровнем в иерархии системного исследования права является ее внутриотраслевое строение.

В юридической науке подотрасль права и правовой институт признаются самостоятельными общностями (блоками, подразделениями, частями) в структуре отрасли права, состоящими из правовых норм, которые регулируют однородные общественные отношения, различаемые по объему регулирования.

99 Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С.249.

100 Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – С.2.

Главным критерием внутриотраслевой (как и отраслевой) систематизации норм права по-прежнему выступает весьма условный отличительный признак – «регулируемые общественные отношения», разграничиваемые по однородности сфер, областей, кругов, видов общественных отношений – для подотраслей права, а также видов, родов, групп, «отдельных сторон», компонентов, свойств общественных отношений – для правовых институтов.

В условиях общеправовой неопределенности критериев разграничения отраслей, подотраслей и институтов права поиск дополнительных системообразующих факторов на уровне отраслевых наук продолжается, что выражается в углублении прежних и появлении новых подходов во внутриотраслевом структурировании конституционного права.

При определении критериев разграничения правовых институтов ученые-конституционалисты нередко указывают признаки, характеризующие процессуальную направленность правового института. Так, специфику правового воздействия на соответствующие сферы общественных отношений, указывающих на особенности реализации правовых норм, а именно, «особенности механизма действия норм, способы их реализации» выделяет Козлова Е.И[101].

По существу, основным критерием определения «процессуальности» того или иного правового института выступает его предназначение, которое заключается в направленности на обеспечение правоприменения (осуществление процедур или отдельных процессуальных действий) в рамках реализации правовых норм материального содержания.

Определяя «крупные» конституционно-правовые институты, равнозначные подотраслям права, Кутафин О.Е. акцентирует внимание на необходимости учета того обстоятельства, что «нормы одного института создают предпосылки для действия норм другого, определяя их направленность и содержание»[102].

Первый критерий свидетельствует о том, что в их числе можно было бы выделить правоприменение как способ реализации права посредством активного участия (деятельности) субъектов, наделенных соответствующими правомочиями по разрешению различных правовых ситуаций. Второй критерий позволяет отметить единство и дифференциацию правовых норм в их взаимосвязи и логической последовательности осуществления, что характерно также для процессуальных правовых норм. Указанные критерии внутриотраслевой дифференциации правовых институтов не рассматриваются нами в отрыве от предметных (содержательных) характеристик общественных отношений, регулируемых нормами того или иного правового института.

Для институтов конституционного права характерна тесная взаимозависимость и взаимообусловленность, данный фактор действует и в отношении крупных (по объему) правовых институтов и институтов его составляющих, в том числе имею-

101 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3 изд. – М.: Юристъ, 2003. – С.21.

102 Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С.58-60.

щих в целом процессуальное предназначение. Правовые институты процессуального назначения, таким образом, не вычленяются нами из единой совокупности конституционно-правовых норм в обособленную структуру, а рассматриваются в комплексе с правовыми институтами материального содержания. Основным критерием «процессуальности» правового института выступает его предназначение, которое заключается в направленности на обеспечение (осуществление) комплекса правоприменительных процедур (процессуальных действий), способствующих реализации правовой нормы (или группы норм) материального содержания.

Одним из критериев разграничения правовых институтов учеными-конституционалистами предлагается субъектный состав конституционных правоотношений. «Будучи отраженными в нормах конституционного права, институционные стороны регулируемых ими отношений приобретают форму конституционно-правового статуса, а сама отрасль – качество статусного права», полагает Богданова Н.А., несколько позднее считая этот критерий конструктивным и для построения системы науки[103].

Учитывая, что в основу разграничения конституционно-правового законодательства взят преимущественно субъектный состав правоотношений, полагаем, что указанный критерий является рациональным и во внутриотраслевой дифференциации правовых институтов в рамках конституционного права. Вместе с тем не следует отрицать конструктивности применения совмещенного субъектного (статусного) и функционального подходов к структурированию конституционного права. В функциональном ракурсе, к примеру, регламентируется конституционно-правовым законодательством процесс принятия конституции и внесения в нее изменений и дополнений. Данная совокупность норм предстает в виде комплексного правового института, слагаемого из норм различной институциональной принадлежности, поскольку изменения и дополнения в Конституцию РК можно внести посредством закона, принимаемого Парламентом либо республиканским референдумом. В свою очередь, республиканский референдум предназначен также для принятия конституционных и обычных законов, внесения в них изменений и дополнений, решения других наиболее важных вопросов государственной жизни.

О неприемлемости одностороннего (по единичному критерию) структурирования конституционного права свидетельствует то, что в науке конституционного права дифференциация крупных правовых институтов известными учеными-конституционалистами, как правило, осуществляется в соответствии со структурой конституции.

Авакьян С.А., в частности, отмечает, что спецификой структуры (системы) конституционного права является последовательность подотраслей конституционного права, обусловленная Конституцией РФ и последовательностью отражения в ней соответствующих общественных отношений[104].

103 Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С.121-129.
104 Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. пособие в 2 т. /5-е изд., перераб. и доп. Т. 1. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С.91.

Баглай М.В. к основным институтам российского конституционного права относит: основы конституционного строя; права и свободы человека и гражданина; федеративное устройство; избирательную систему (избирательное право); президентскую власть; законодательную власть; исполнительную власть; государственную власть в субъектах Федерации; судебную власть и прокуратуру; местное самоуправление, а также порядок внесения поправок и пересмотр Конституции[105].

При этом отнесение к числу основных институтов конституционного права процессуального по природе правового института – «порядок внесения поправок и пересмотр Конституции» – предопределено критерием общности целей и сфер конституционного регулирования.

В этой связи обращает внимание на себя позиция Кокотова А.Н., по мнению которого, глава девятая Конституции РФ «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» вместе с главами, посвященными основам конституционного строя, правам и свободам человека (главы первая и вторая), отнесены к общей части конституционного права, под которой он понимает «совокупность общеконституционных принципов, распространяющих свое действие на все составные части отрасли»[106].

При всей привлекательности указанного предложения, ибо это свидетельствовало бы о придании процессуальным нормам статуса базовых правовых положений, думается, что весомые аргументы в ее пользу отсутствуют.

Так, достаточно обратиться к конституциям стран постсоветского пространства и обнаружить, что порядок осуществления указанных процедур отражен в структуре конституций различным образом. В большинстве из них выделены разделы (главы), содержащие указанные нормы, что позволяет отнести их к «общей части» конституционного права. Но как быть со структурой «общей части» конституционного права Армении, в Конституции которой имеется совмещенная глава «Принятие, изменение Конституции и референдум», или конституционным правом Туркменистана и Латвии, в которых эти нормы рассредоточены по всему тексту основного закона.

Отделение положений конституционного права, носящих всеобщий отраслевой характер, на наш взгляд, невыполнимая задача, поскольку все конституционно-правовые институты насыщены нормами-принципами, то есть нормами основополагающего содержания.

В казахстанской юридической науке также отсутствует единообразное понимание структуры конституционного права, что выразилось в изначально разных подходах к определению предмета и метода конституционно-правового регулирования, но процессуальная составляющая в них присутствует.

105 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 3 изд. М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С.14

106 Кокотов А.Н. Структура конституционного права как отрасли права // Проблемы науки конституционного права: монография. – Екатеринбург, 1998. – С.21.

Отмечая, что правовой институт – «это не навсегда данная категория, он изменяется по мере изменения объекта правового регулирования», Ащеулов А.Т. в числе основных правовых институтов конституционного права выделяет «порядок внесения изменений и пересмотр Конституции»[107].

По мнению Сапаргалиева Г.С., конституционное право состоит из таких крупных подотраслей, как: президентское право, парламентское право, судебное право, исполнительное право (включая муниципальное право), избирательное право[108].

Несмотря на то, что Сапаргалиев Г.С. не указывает критериев внутриотраслевой структуризации конституционного права, полагаем, что в ее основе лежит конституционное законодательство, которое по указанным направлениям отличается объемным содержанием. Исключение составляет «судебное право», ее обозначение крупной подотраслью конституционного права, думается, обусловлено не столько особенностями правового регулирования вопросов функционирования судебной власти, сколько ее высоким надотраслевым значением, что, в свою очередь, предопределено особым положением судебных органов в структуре власти, которые, помимо правосудия, призваны осуществлять определенные функции в системе обеспечения баланса ветвей государственной власти.

В российской юридической науке не только обосновывается идея существования конституционного судебного процессуального права в качестве подотрасли конституционного права, но и, более того, определяются перспективы ее институционализации в качестве самостоятельной отрасли российского права[109]. Вместе с тем вопросы институционализации судебного конституционного процесса как совокупности правовых норм, регулирующих деятельность Конституционного суда РФ и конституционных судов субъектов Федерации, решаются неоднозначно.

В качестве подинститута правового института Конституционного Суда РФ в отрасли конституционного права предлагает рассматривать судебный конституционный процесс Богданова Н.А[110].

О выделении подотрасли конституционно-судебного процесса наряду с подотраслью – конституционное судебное право в структуре новой отрасли права – конституционном правосудии, пишет Витрук Н.В[111].

Лукьянова Е.Г. полагает, что судебный конституционный процесс занимает место подотрасли конституционного права[112]. Аналогичная по содержанию по-

---

107 Конституционное право Республики Казахстан. Учебник / Сост. проф. А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – С.20,38.

108 Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Жеті-жарғы, 2002. – С.10.

109 Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс России. Учеб. пособие. – М:Инфра-М, 2012. – С.27.

110 Богданова Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Ведомости Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3. – С.60-61.

111 Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. Учеб. пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С.39.

112 Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М.: НОРМА, 2003. – С.135-136.

зиция выражена Нарутто С.В., по слова которой, конституционное судебное процессуальное право можно рассматривать как подотрасль конституционного права[113].

В казахстанской конституционно-правовой науке вопрос об институционализации в форме отрасли процессуального права либо подотрасли конституционного права норм, регулирующих деятельность Конституционного Суда РК, в настоящее время не ставится, поскольку Конституция РК не относит Конституционный Суд к судебной ветви государственной власти, его деятельность осуществляется в рамках конституционного производства, а не судопроизводства. И, как было отмечено на презентации проекта Конституционного закона о Конституционном Суде РК, он является особым органом, обеспечивающим верховенство Конституции РК на всей территории страны, а судьи Конституционного Суда являются лицами, занимающими ответственную государственную должность, статус которых определяется Конституцией РК[114].

Подводя итоги по рассмотренным вопросам, отметим, что конституционный процесс с точки зрения теории юридического процесса – это деятельность уполномоченных органов и лиц, направленная на реализацию конституционно-правовых норм в форме правоприменения, при осуществлении которой субъекты правоотношений руководствуются нормами как материального, так и процессуального содержания. Указанная деятельность направлена на анализ возникшей правовой ситуации и ее разрешение с использованием единой материально-процессуальной правовой базы. Диапазон сфер и, соответственно, процедур, регулируемых конституционно-правовым законодательством, обширен, этим фактором предопределяются система и структура источников конституционного процесса как правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов.

Конституционное право едино по своему материально-процессуальному содержанию, поэтому внутриотраслевое разграничение правовых институтов по признаку «процессуальности» довольно условно, что объясняется взаимозависимостью и взаимообусловленностью реально возникающих конституционно-правовых отношений. В указанных условиях речь может идти о процессуальных (или преимущественно процессуальных) по характеру правовых институтах, состоящих из однородных по предмету регулирования материальных и процессуальных правовых норм, различаемых по субъектному составу, содержанию и другим признакам.

Анализ источников конституционного права с точки зрения ее процессуальной составляющей свидетельствует о том, что абсолютно «процессуальных» нормативно-правовых актов нет и не может быть в силу специфичности юридической природы и функционального назначения процессуальных норм, призванных

113 Нарутто С.В. Конституционный судебный процесс: понятие, признаки, особенности // Право и политика. - 2013. – 5(161) – С.713.

114 Ревнов Б.А., Кохман Д.В. Сравнительно-правовой анализ Конституционных судов Российской Федерации и Республики Казахстан: статус, состав, структура и полномочия // Пролог: журнал о праве. – 2023 №1. – С.29.

способствовать реализации права в форме правоприменения. В их числе могут быть как акты в целом или преимущественно процессуального назначения, так и фрагментарно содержащие нормы о процедурах либо отдельных процессуальных действиях уполномоченных субъектов.

Происходящий процесс количественных и качественных изменений в конституционно-правовом законодательстве Казахстана носит интегративный характер, что проявляется во все более тесном и сложном взаимодействии и взаимовлиянии правовых норм (их групп) безотносительно материального или процессуального содержания в интересах обеспечения их оптимальной и эффективной практической реализации. Указанные тенденции развития конституционно-правового законодательства не оставляют места для идеи разделения конституционного права на два самостоятельных блока правовых норм и обоснования конституционного процесса как процессуальной правовой отрасли.

Поиск оптимальных способов осуществления государственной власти, обусловленных практическими потребностями совершенствования ее процессуально-правового механизма, предопределяет динамику развития конституционно-правового законодательства в части ее материальной и процессуальной составляющей одновременно, а специфика предмета конституционно-правового регулирования, сочетающего в себе собственные внутриотраслевые общественные отношения и одновременно общественные отношения «надотраслевого» уровня, обусловленная местоположением конституционного права в системе права, предполагает комплексное развитие конституционно-правового законодательства с учетом внутренних институциональных связей и межотраслевых отношений в праве.

Список использованной литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. пособие в 2 т./5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.

Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. - М., 2001.

3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. - М., 1999.

4. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. - М.: Юрид.лит., 1982.

5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. 3 изд. – М.: Изд-во НОРМА, 2002.

6. Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. – 2003. - № 1. – С.25-28.

7. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. – 2000. - № 9. – С. 9.

8. Бессонов А.А. Процессуальные нормы российского права. Дис. … канд. юрид. наук. - Саратов, 2001.

9. Богданова Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Ведомости Конституционного Суда РФ. -1997. - № 3. – С. 60-61.

10. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. -М.: Юристъ, 2001.

11. Васильев А.М. Правовые категории. - М., 1976.

12.Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. Учеб. пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.

13. Галаган И.А. Процессуальные нормы и процессуальные отношения в российском праве // Правовая наука и реформа юридического образования. - Воронеж, 1996. – Вып. 6. – С. 12-13.

14. Горшенев В.М., Дружков П.С. О системе процессуального права в советском государстве // Вопросы правоведения. Вып. 5. – Новосибирск, 1970. – С.15.

15. Горшенев В.М., Дюрягин И.Я. Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. – 1969. - № 5. – С.21-22.

16. Ким А.И. Основин В.С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. 1967. - № 4. – С.40-47.

17. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3 изд. - М.: Юристъ, 2003.

18. Кокотов А.Н. Структура конституционного права как отрасли права// Проблемы науки конституционного права: монография. – Екатеринбург, 1998. – С.21.

19. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая. Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун 3-е изд., обновл. и дораб. - М.: Издательство БЕК, 2000.

20. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. проф. А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001.

21. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х томах. Т.1. Под общей ред. д.ю.н. К.А. Мами. - Алматы, 2021.

22. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.

23. Лившиц Р.З. Современная теория права. – М., 1992.

24. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. – М.: Изд-во «НОРМА», 2003.

25. Маврин С.П. Метод правового регулирования и позитивное право // Правоведение. – 2003. № 1. – С. 208.

26.Нарутто С.В. Конституционный судебный процесс: понятие, признаки, особенности // Право и политика. – 2013. - 5(161).– С.713.

27. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс России. Учеб. пособие. – М: Инфра-М, 2012.

28.Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов, 2001.

29. Пиголкин А.С. Применение права // Теория государства и права. / Под ред. А.И. Денисова. – М.: Юрид.лит. 1972.

30. Процессуальные нормы и процессуальные отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). / Под ред. И.А. Галагана. –Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985.

31.Ревнов Б.А., Кохман Д.В. Сравнительно-правовой анализ Конституционных судов Российской Федерации и Республики Казахстан: статус, состав, структура и полномочия // Пролог: журнал о праве. - 2023. - № 1. – С.29.

32. Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Российской Федерации и Республики Казахстан: общие черты и особенности. Учебное пособие (курс лекций). – Алматы, 2004.

33. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті-жарғы, 2002.

34. Система советского права и перспективы ее развития (Круглый стол журнала «Советское государство и право») // Советское государство и право. – 1982. – № 6. – С.94-95; №8. – С.56-57.

35. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 1972.

36. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. – 2000. - № 4. – С. 34-41.

37. Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для вузов. – М., 2002.

38. Теория юридического процесса // Под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985.

39. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: БЕК, 1995.

40. Ткаченко Ю.Г. Применение права // Теория государства и права // Под ред. Васильева А.М. – М.: Юрид.лит, 1983.

41. Юридическая процессуальная форма: Теория и практика // Под ред. Недбайло П.Е., Горшенева В.М. – М., 1976.

САРСЕМБАЕВ Марат Алдангорович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, д.ю.н., профессор

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РУСЛЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Приближается 30-я годовщина со дня принятия Конституции Республики Казахстан на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

В этой связи логически прослеживается целесообразность в рассмотрении функционирования данной Конституции и связанной с ней системы конституционализма в течение последних трех десятилетий. Поэтому мы решили рассмотреть аналитически вопросы эволюции взаимодействия казахстанского, регионального и международного права в процессе конституционализации всей правовой системы страны. Прежде чем раскрыть содержание, суть предлагаемой эволюции взаимодействия, мы предлагаем дать определения понятиям национального права, регионального права, международного права, действующих в значительной мере самостоятельно, после чего показать те грани каждого из этих понятий, которые соприкасаются, взаимодействуют, объединяются между собой.

Под национальным правом в данной работе понимается казахстанское право, которое состоит из Конституции, конституционных законов, кодексов, текущих законов, правительственных постановлений, актов местных органов государственной власти и управления, благодаря которым в стране, в обществе поддерживаются дисциплина и правопорядок.

Региональное право выходит за рамки внутреннего права государства, в том числе Республики Казахстан, и в этой связи является частью международного права. В составе регионального права применительно к нашему евразийскому региону находятся все подписанные, ратифицированные договоры и соглашения в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Обозначенный в заглавии нашей работы термин «международное право» мы понимаем как универсальное международное публичное право, являющееся совокупностью правовых норм, которые регулируют функционирование всех отраслей современного международного права. В состав универсального международного права входят не только договоры, конвенции и соглашения, регулирующие универсальные на всю планету темы сотрудничества между государствами, межправительственными организациями и иным субъектами международного права, но и договоры и соглашения, подписанные и ратифицированные на всех континентах, во всех регионах мира, а также договоры и соглашения всех государств, в том числе Казахстана, подписанные, ратифицированные на двустороннем уровне.

Теперь мы должны определить заложенный в заголовке работы термин «конституционализация». Мы часто используем слова «конституция», «конституционный» и гораздо реже слова «конституционализация», «конституционализм». Попробуем определить оба последних понятия, показать их сходство и возможные отличия. Под термином «конституционализация» понимается развитие правовой системы государства, ее толкование, осуществление, применение внесенных поправок в Конституцию на практике. Говоря другими словами, конституционализация являет собой осуществление конституционализма на практике[115].

Конституционализм в науке (философии, социологии, праве) имеет разные определения. Мы не будем вдаваться в философские, социологические и иные определения «конституционализма». Логично для нас обратить внимание на то, как понимается термин «конституционализм» с точки зрения теории и практики права.

В научный оборот термин «конституционализм» вошел в конце 18 – начале 19 века для обозначения американской доктрины о верховенстве писаной конституции над текущими, обычными законами. И вместе с тем надо подчеркнуть, что явление конституционализма начало проявляться в правовых системах городов Западной Европы в 11-12 веках. Обзор современной зарубежной литературы по теме конституционализма показал, что это понятие означает юридическое ограничение деятельности государства с тем, чтобы не допустить произвольного правления этим государством.

Конституционализм можно трактовать как систему политико-правовых знаний, в основе которых лежат фундаментальные, существенно-принципиальные

115 Президент: мы созидаем государство широких возможностей для всех и каждого // Казахстанская правда. - 2025. - № 50 (30428). - 15 марта. – С.1-5.

Добрынин Н.М. Конституционализм, Конституция России и конституционализация российского права: несколько тезисов о конъюнкции смыслов и юридических практик) // Государство и право. - 2020. - №4. – С. 27.

ценности демократии, которые становятся основой установления соответствующего конституционного строя, основой аналитической проработки практики и истории конституционного развития государства, групп и мирового сообщества государств, а также как общий механизм осуществления государственной власти, как политическую систему, основанную на конституции и конституционных методах управления. Казахстанский ученый Кукеев А.К. предлагает свое несколько иное определение конституционализма: «под конституционализмом можно понимать совокупность конституционных политико-правовых теорий, в которых содержатся знания о Конституции как Основном политико-юридическом законе государства, конституционном демократическом и правовом государстве, человеке как высшей ценности государства, конституционном оформлении важнейших государственно-правовых ценностей и институтов, а также методах и путях реализации конституционных принципов, норм и институтов»[116].

Содержание конституционализма проявляется в институциональных образованиях, к которым можно отнести: институт публичной (государственной) власти; институт конституционного контроля (надзора) в отношении конституционной законности, прав и свобод человека, институт конституционной ответственности. Система конституционализма преследует цель по обеспечению конституционной законности, которая понимается как точное, последовательно-неуклонное соблюдение Конституции, всех конституционно-правовых нормативных актов (постановлений) всеми субъектами права и содействие в надлежащем функционировании всей иерархии нормативных правовых актов, которую Конституция возглавляет и в силу этого обладает высшей юридической силой.

Следует иметь в виду, что конституция и конституционализм – не тождественные понятия по отношению друг к другу. Конституционализм следует понимать как нормативную концепцию, как многоуровневую систему, выходящую за рамки конституции и даже права, отражающую особенности менталитета и мировоззрения народа, создавшего данное государство. А Конституция любого государства, включая казахстанское государство, представляет собой политико-правовой документ, в котором провозглашается, что она направляет деятельность публичных (государственных) органов власти и управления, которые являются основой разработки и принятия текущих законов, которые должны соответствовать нормам Конституции и развивать их.

Конституционализм может изменять акценты во взаимных отношениях между человеком, обществом, государством, при этом ориентируясь на то, что приоритетами являются права человека и учет ценностей гражданского общества. Казахстанская наука конституционного права уделяет большое внимание научным проблемам Конституции, конституционного развития. Одновременно представители этой науки обращают внимание на вопросы конституционализма. В частности, профессор Амандыкова С.К. в своей монографии «Становление доктрины

116 Кукеев А.К. Конституционализм в Республике Казахстан: понятие и значение. Вопросы современной юриспруденции. - 2017. - № 1 (63). – С.32.

конституционализма в Казахстане» пишет, что жизненно важным принципом конституционализма является реальность конституции, действенность заложенных в ней положений[117]. Профессор Баймаханова Д.М. в своей добротной статье «Конституционализм, его принципы и их роль в развитии и защите прав человека и гражданина в РК» утверждает: «Фундаментальный принцип конституционализма – разделение властей. В Конституции 1995 года он получил свое радикальное развитие». Далее она завершает свое рассуждение следующим образом: «В соответствии с Конституцией Президент РК теперь не входит ни в одну из ветвей власти, обеспечивая согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, выступая в качестве гаранта единства народа и государственной власти»[118]. Автор этих строк до недавнего времени придерживался примерно такого же понимания статуса Президента. Теперь в свете выдвинутой Президентом РК Токаевым К.-Ж.К. концепции перехода «от суперпрезидентской формы правления к президентской республике с сильным парламентом»[119] для ее развития в перспективе есть смысл взять курс на изучение и рецепцию американской модели президентского правления, американской модели конституционализма, где президент входит в состав исполнительной власти, а судебная и законодательная власть обладают самостоятельностью в рамках своих компетенций (статьи I, II, III Конституции США от 17 сентября 1787 года).

Российская наука конституционализма представлена профессорами Авакьяном С.А., Добрыниным Н.М.[120], которые предлагают среди других властных полномочий народа его право на совершение революции; Бондарем Н.С.[121].

Анализ конституционализма в Германии предложен профессором, директором Гейдельбергского института Макса Планка А. фон Богданди, который дан во взаимодействии с международным правом[122].

Ссылаясь на директора Института европейского и международного права Гумбольдского университета Томушата К.[123], А. фон Богданди пишет: «некоторые нормы международного права выполняют конституционную функцию в отноше-

117 Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. - Караганда. 2002. – С.32-64.

118 Баймаханова Д.М. Конституционализм, его принципы и их роль в развитии и защите прав человека и гражданина в РК // Известия Академии наук Республики Казахстан. - 2012. - № 5. – С.58.

119 Токаев К.К. предложил перейти от суперпрезидентской к президентской форме правления. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14083831 (дата обращения: 05.03.2025).

120 Добрынин Н.М. Конституционализм, Конституция России и конституционализация российского права: несколько тезисов о конъюнкции смыслов и юридических практик) // Государство и право-2020. - № 4. – С.32.

121 Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. - Москва: Формула права, 2012.

122 Armin von Bogdandy. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany. Harvard International Law Journal. 2006. А. фон Богданди. Конституционализм в международном праве: комментарий к предложению из Германии. Гейдельберг. 2012.

123 Tomuschat Ch. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. 281 Recueil des Cours 10, 25. 1999.

нии международных, а также внутригосударственных реалий». «Эта функция, – продолжает А. фон Богданди, – состоит в обеспечении международного мира, безопасности, законности в отношениях между государствами, а также в обеспечении прав человека и принципов правового государства в рамках отдельных государств для блага людей, которые по существу являются конечными адресатами международного права». Завершая свое суждение, А. фон Богданди делает вывод о том, что «суть конституционного аргумента заключается в том, что основные принципы международного права обращены ко всем формам политической власти и ограничивают ее».

Исходя из казахстанской научной доктрины, скажем, что конституционализм в Казахстане представляет собой *систему конституционных норм, конституционных отношений, институтов, государственных и иных структур, ядром которой является Конституция, согласно которой* к *высшим ценностям республики отнесены человек, его жизнь, его права и свободы. Конституционализм в Республике Казахстан, по воззрениям казахстанских ученых, основан на принципах уважения прав человека и его основных свобод, закрепления единственного источника государственной власти в стране за казахстанским народом,* общественного согласия и политической стабильности, укрепления мира и безопасности в отношениях со всеми народами и государствами, динамичного развития экономики на благо всего казахстанского народа, казахстанского единства и патриотизма; решения важных вопросов государственной жизни на основе демократических методов.

Нужно подчеркнуть, что законы и иные нормативные правовые акты, призванные регулировать общественные отношения в стране, должны развивать положения Конституции как основного закона государства, соответствовать ей. При наличии противоречия закона, при несоответствии того или иного закона Конституции его должны изменить или отменить. Необходимо отметить, что в Конституции благодаря республиканскому референдуму от 5 июня 2022 года закреплен переход в значительной мере к новой государственной модели, на основании чего внесены изменения в права и обязанности Президента, Парламента, Правительства. Надо исходить из того, что Конституция Республики Казахстан, придавая правам человека большое значение, формулирует их в отдельном разделе, расположенном в тексте Конституции в числе первых.

С одной стороны, права человека и гражданина регламентируются внутригосударственным правом любого государства, в том числе казахстанского государства. С другой стороны, эти же права человека и гражданина с середины 20 века регулируются международным правом, международными пактами, конвенциями, соглашениями. Взаимосвязь и взаимодействие национального права и международного права (как регионального, так и универсального) в вопросах статуса, прав, обязанностей человека и гражданина обеспечиваются благодаря тому, что внутригосударственные руководящие органы страны в лице Президента,

Правительства, Парламента как органы внешних сношений на основе конституционных предписаний подписывают и ратифицируют международные пакты, акты, конвенции по правам человека и берут на себя обязательства по реализации их прав и свобод на территории своих стран. Тем самым происходит соединение системы конституционализма каждого государства с международным публичным правом. Международное право оказывает содействие конституционализму практически всех государств в решении проблем прав и свобод человека и гражданина как с помощью региональных конвенций, так и с помощью универсальных договоров и соглашений.

Возникает вопрос, надо ли было международному праву, его региональным и универсальным конвенциям вмешиваться во внутренние дела государств, если государства с помощью своей Конституции, внутреннего конституционализма, своего внутреннего законодательства могли бы справиться с разработкой и закреплением в этих нормативных правовых актах норм о правах человека и его основных свободах? Тем более в международном праве есть официально принятый принцип о недопустимости вмешательства во внутренние дела другого государства, отраженный в Декларации ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года.

Корень ответа на данный вопрос заключается в том, что в связи с чудовищно-массовыми преступлениями фашистской Германии и милитаристской Японии против прав человека, против его жизни и здоровья народы мира потребовали установления реальной защиты прав и свобод каждого человека и гражданина, проживающего в любой стране мира.Именно поэтому первыми строками Устава ООН– официального международно-правового документа было провозглашение решимости народов Объединенных Наций «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций», «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе». Это уже стало официальной нормой-требованием государств (тогда 50 государств-учредителей ООН, а сегодня 193 государств-членов ООН) не только восстановить грубейшим образом попранные фашизмом права и свободы человека, но и обеспечить реальную защиту прав человека, защитить от любых попыток их возможного нарушения в будущем. Воины-казахстанцы вместе с представителями других республик СССР в составе советских вооруженных сил внесли немалый вклад в то, чтобы остановить механизм массового истребления людей в концентрационных лагерях тогдашней Германии и Японии. Именно поэтому мы отмечали 80-летие Великой Победы.

Знаменательным было то, что именно на европейском континенте еще задолго до разработки, принятия универсальных актов об установлении механизма международно-правовой защиты человека и гражданина был сформулирован и

принят региональный акт, который называется Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Особо хотелось бы подчеркнуть, что на основании статьи 19 этого регионального международно-правового документа был учрежден Европейский суд по правам человека. Этот международный суд уникален тем, что он может профессионально и обоснованно отменять, изменять незаконные, неправосудные приговоры и решения внутригосударственных судов стран-участниц Совета Европы, в результате чего министерства финансов этих стран должны выплачивать солидные компенсации жертвам неправосудных приговоров. Было бы целесообразно в рамках казахстанского конституционализма и специализированного законодательства накладывать весомые штрафы на судей, выносящих незаконные, несправедливые приговоры и решения, решать вопрос об их пребывании на судейской должности по линии Высшего судебного совета Республики Казахстан. Когда к нам в Казахстан приезжала европейская межправительственная делегация и ставила вопрос о целесообразности принятия и ратификации Казахстаном данной Конвенции, мы отнеслись прохладно к этому предложению. Между тем и сейчас не поздно, чтобы наша страна посредством своего конституционализма и норм Конституции вошла в состав Совета Европы и выправляла свое так называемое правосудие с помощью Европейского суда по правам человека.

Существенное значение имеет тренд интернационализации системы конституционализма, что проявляется в сближении национального конституционного права с международным публичным правом.

Принцип уважения прав человека и основных свобод является краеугольным камнем как конституционализма каждой страны, так и международного права. Отсюда следует вывод о том, что благодаря международно-правовому принципу уважения прав и свобод человека, в силу того, что права человека являются высшей ценностью на международной арене и на внутригосударственном правовом поле, в порядке исключения обсуждение вопросов о состоянии прав человека внутри практически любого государства на заседаниях международных структур вмешательством во внутренние дела государства не считается. В этой связи мы говорим о единстве конституционализма каждого государства и международного публичного права в вопросах защиты прав и свобод человека. Вторжение по всем другим вопросам считается нарушением международно-правового принципа невмешательства во внутренние дела соответствующего государства.

Здесь возникает уточняющий вопрос: если каждое государство посредством своей конституции, своего конституционализма может решать вопросы о принятии норм по правам человека, о надлежащей защите, охране этих прав, то, может быть, часть государств могла бы обойтись без международного права, без ратификации международных пактов, актов, конвенций по правам человека? Практика показывает, что права и свободы человека внутри любого государства, независимо от наличия диктаторского режима или демократической формы правления

в стране, отсутствия или наличия широкоохватного и глубинного конституционализма, нуждаются в защите со стороны международного права, его универсальных и региональных международно-правовых документов. Мы предлагаем обратить внимание на статьи 125, 127 о праве граждан на свободу слова, печати, митингов, демонстраций, недопустимость ареста без санкции прокурора Конституции СССР 1936 года и аналогичные статьи Конституции Казахской ССР 1937 года. В бумажных текстах этих конституций приведенные права советских граждан были, а на деле в отношении этих граждан, в том числе граждан Казахстана, в грубое нарушение этих прав и свобод были развязаны массовые репрессии 1937-1938 годов. Говоря другими словами, закрепление прав человека в конституциях, законах не всегда является гарантией реального осуществления прав и свобод человека. Разумеется, реальное осуществление и реальная защита прав человека возможны прежде всего благодаря установлению внутри государства демократического управления, закрепленного Конституцией и всей системой конституционализма в стране, а также оказанию содействия со стороны международного права и его универсальных и региональных конвенций и соглашений по правам человека, международных структур, организационно содействующих государствам в реализации международно-правовых документов. Находясь в Комитете ООН по правам человека, участвуя в обсуждении состояния прав человека десятков стран, автор этих строк убедился в том, что не было ни одной страны, в адрес которой можно было бы сказать, что данное государство не имеет проблем по вопросам соблюдения в стране прав человека и гражданина. Немало проблем с правами человека были и у демократически развитых государств.

Приведенные теоретические положения о взаимоотношениях конституционализма и международного универсального и регионального права применимы по отношению к казахстанскому конституционализму и общему для всех государств международном праву. Статьи 10-33, 37 Конституции Республики Казахстан 1995 года сформулировали 37 видов прав и свобод человека и гражданина. Казахстанское государство, став 16 декабря 1991 года самостоятельным и суверенным, вступило в члены универсальной международной организации – Организации Объединенных Наций, созданной в 1945 году. Получив статус полноправного члена ООН 2 марта 1992 года, наше государство восприняло в первую очередь идею необходимости соблюдения прав и свобод человека, которая изначально была раскрыта 30-ю статьями Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, затем Международным пактом о гражданских и политических правах и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.

Именно стремление казахстанского государства к уважению прав и свобод человека, к конституционализации этих прав привело к тому, что в течение последних 30 лет со дня принятия Конституции Республики Казахстан оно подписало, присоединилось и ратифицировало не менее 70 пактов, договоров, соглашений,

конвенций по самым различным аспектам прав и свобод человека. Так, Казахстан передал 24 января 2006 года грамоту о ратификации (по данным ООН) универсального документа - Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года; на основании ратификации 30 июня 2009 года первого Факультативного протокола к данному Пакту казахстанские граждане получили право на подачу жалоб в комитеты ООН по правам человека о нарушениях их прав.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 26 мая 1995 года, наряду с государствами-членами СНГ, была подписана и Республикой Казахстан. В соответствии с ее положениями на основании статьи 8 Конституции Республики Казахстан страна обязалась выполнять предписания всех 39 статей данного регионального международно-правового акта, в которых были сформулированы примерно 40 видов прав и свобод человека на своей государственной территории.

В составе первых прав человека универсального Международного пакта о гражданских и политических правах находится статья 3 о том, что «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте». Для исполнения этой статьи Пакта Республика Казахстан приняла Закон от 8 декабря 2009 года «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин», который в течение последних 15 лет стремится обеспечивать гендерное равенство в стране. В целях облегчения решения данного вопроса было бы желательно внести в текст Конституции республики норму об обеспечении равноправия мужчин и женщин. В Республике Казахстан у женщин есть трудности при продвижении по службе, они недостаточно представлены в составе руководства компаний и в политической сфере. Во многих странах, а также в Казахстане, «стеклянные потолки», как невидимые барьеры, не позволяют женщинам занимать высокие должности.

Есть еще одна актуальная проблема – насилие по признаку пола. Речь идет не только о физическом и сексуальном насилии, но и об экономическом, психологическом давлении. В Казахстане функционируют Закон «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года, законы «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения прав женщин и безопасности детей» и «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам обеспечения прав женщин и безопасности детей». Но в стране нет Закона «О борьбе с насилием против женщин в семье». Такой закон надо разработать и принять, как это уже сделано в 150 странах. Нужно внести статью об этом в Уголовный кодекс Республики Казахстан. 13 июля 2015 года Комитет ООН по правам женщин, признав Казахстан нарушителем прав Анны Белоусовой, вынес решение, в котором призвал восстановить ее нарушенные права в связи с совер-

шением по отношению к ней сексуальных домогательств и предоставить женщине надлежащую компенсацию. До сих пор Казахстан, к сожалению, не принял необходимого принципиального решения по этому делу. Он обязан разработать соответствующие организационно-правовые механизмы в целях выполнения решений комитетов ООН и иных международных учреждений. От неисполнения этого решения страдает политический, международный имидж казахстанского государства. И, наоборот, исполнение этого решения Комитета ООН будет солидным вкладом в достижение гендерного равенства в Республике Казахстан.

В статье 6 универсальный Международный пакт устанавливает, что «право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека», которое «охраняется законом и поэтому «никто не может быть произвольно лишен жизни». Данную статью Казахстан имплементировал (реализовывал) постепенно, в течение всего периода своего пребывания в качестве государства-участника этого Пакта. В Казахстане в течение 16 лет, с 1 января 2004 г. по 24 сентября 2020 г., мораторием была приостановлена смертная казнь. Окончательно наша страна реализовала эту статью посредством ратификации 2 января 2021 года второго Факультативного протокола к этому Пакту, международные нормы которого, а также казахстанские правовые нормы привели к выведению 17 составов преступлений из текста Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года, по которым предусматривались назначения смертной казни. В пункте 2 статьи 15 действующей Конституции Республики Казахстан закреплено: «Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь запрещается». Самое строгое наказание сегодня в стране - пожизненное лишение свободы. Эта статья казахстанской Конституции прописана не только во исполнение статьи 6 универсального Международного пакта, но и статьи 2 региональной Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года, подписантом которой является и Республика Казахстан.

Статья 14 Пакта гласит: «Все лица равны перед судами и трибуналами». «Каждый имеет право, – говорится далее в этой же статье Пакта, – при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Примерно об этом же самом сказано в статье 6 региональной Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека: «Каждый имеет право при рассмотрении любого дела на справедливое и публичное разбирательство в течение разумного срока независимым и беспристрастным судом». Со времени вступления в ряды государств-участников данного Пакта в 2006 году, в течение 19 лет, мы обязаны были следовать предписаниям Пакта о создании в стране компетентных, независимых и беспристрастных судов. Некоторые подвижки в этом направлении у 378 судов и 2 374 судей республики, работающих на основе Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря

2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», имеются, но их недостаточно. В этой связи неслучайно Глава государства неоднократно указывал и указывает на то, что «судебная система должна быть авторитетной и беспристрастной» (из речи на IX Съезде судей РК 4 октября 2024 года).

Развивая позицию Президента в этом вопросе, можно сказать, что пристрастность судей проявляется при их нежелании рассматривать по существу ходатайства сторон (обвинения и (или) защиты) в необоснованном отказе в удовлетворении их ходатайств. Незаконное неудовлетворение ходатайств сторон рушит принцип состязательности между сторонами, что приводит к искривлению правосудия. Любое такое отношение судьи к ходатайству должно стать безусловным поводом к его реальному отводу. Причем в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан должна присутствовать норма о праве заинтересованной стороны на обжалование незаконного отказа в удовлетворении ходатайства. Кроме того, в этом же кодексе должна быть прописана норма о праве на обжалование действий судьи, незаконно защищающего коллегу, нарушившего нормы закона при рассмотрении ходатайства. Мы настоятельно рекомендуем казахстанскому законодателю ввести в Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей» раздел о создании региональных специализированных коллегий судей по обеспечению законного рассмотрения ходатайств в судебных процессах. Причем основным показателем работы таких коллегий должно стать обеспечение максимального количества удовлетворенных ходатайств в соответствии с точным соблюдением закона. Этим коллегиям должно быть предоставлено право привлекать к разным видам ответственности судей, ведущих процесс, рассматривающих ходатайства в нарушение закона. Конституционный Суд Республики Казахстан при обращении соответствующего субъекта права по данному вопросу мог бы уделить этой проблеме особо пристальное внимание.

Только таким способом мы можем последовательно формировать корпус беспристрастных судей и судов. Только беспристрастные суды будут по справедливости защищать права и свободы человека в стране. Мы надеемся, что подписанный 21 ноября 2024 года Президентом Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реформирования судебной системы и совершенствования процессуального законодательства» обеспечит надлежащий порядок в системе отечественного правосудия.

Нам хотелось бы обратить внимание на продолжение пункта 1 статьи 6 упомянутой региональной Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека: «Решения суда или приговор выносятся публично, однако все судебное разбирательство или часть его может иметь закрытый характер по соображениям общественного порядка, сохранения государственной тайны, либо когда того требуют интересы подростков или защиты интимных сторон жизни участвующих в деле

лиц». Нам не совсем понятно, почему «судебное разбирательство или часть его может иметь закрытый характер по соображениям общественного порядка»? Думается, если общественность кровно заинтересована в информации, связанной с судебным процессом, и готова выйти в этой связи на митинги и демонстрации, то судебное разбирательство, проведенное судом открыто, объективно и честно, с трансляцией по национальному телевидению остудит даже самые горячие головы. Мы убеждены в том, что и необходимость сохранения государственной тайны также не может быть основанием для проведения судебного разбирательства в полном формате. Судебное разбирательство частично может быть проведено в закрытом режиме и только на основании имеющихся в деле секретных документов, оформленных в соответствии со строгими правилами и нормами по линии Комитета национальной безопасности Республики Казахстан: руководители правоохранительных органов, следователи, прокуроры и судьи не должны иметь права на самостоятельное проставление грифа «секретно» на процессуальных документах; только Комитет национальной безопасности вправе проставлять такой гриф. Проставление грифа «секретно» без оснований должно влечь ответственность секретчика вплоть до наказания по статьям 361 («злоупотребление должностными полномочиями») и 362 («превышение власти или должностных полномочий») Уголовного кодекса Республики Казахстан. Само уголовное дело может быть зарегистрировано (возбуждено) в качестве частично секретного только на основании конкретных секретных документов и только по согласованию с уполномоченным лицом упомянутого Комитета: при этом в Уголовный кодекс Республики Казахстан должна быть возвращена статья «об ответственности за незаконное возбуждение уголовного дела».

Как правило, уголовные дела засекречивают потому, что некоторые политические государственные служащие, работающие в государственном аппарате, не всегда могут найти общий язык с коллегами и пытаются посредством уголовного преследования наказать друг друга с помощью правоохранительных и судебных органов. В итоге в уголовном порядке часто безвинно страдают люди, работавшие или работающие с жертвой преследования. Чтобы предотвращать такие сценарии, мы предлагаем законодательно закрепить порядок заслушивания провинившихся политических государственных служащих на заседаниях следственной комиссии Мажилиса Парламента Республики Казахстан: при наличии признаков преступления материалы в отношении такого лица могут быть переданы в правоохранительные органы.

Конституционный Суд Республики Казахстан на основании пункта 4 статьи 23 Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Суде Республики Казахстан» от 5 ноября 2022 года мог бы при наличии обращения соответствующего субъекта права выразить официально свое отношение к проведению частого безосновательного секретного судебного разбирательства в полном формате как в нормативном постановлении, так и в ежегодном Послании

Парламенту Республики Казахстан о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан.

В соответствии со статьей 12 Пакта «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства». «Каждый человек, – говорится далее в этой статье универсального Международного пакта, – имеет право покидать любую страну, включая свою собственную». Наибольшая численность переездов в Казахстан (74,8 тысяч человек воспользовались статьей 21 Конституции и положениями Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения») случилась в 2005 году, с 2006 года стало происходить постепенное сокращение. В последние годы страну в среднем покидали примерно 25-35 тысяч человек, приезжали в страну 15-20 тысяч человек.

Развивая на основе статьи 20 Конституции РК положение о том, что «свобода слова и творчества гарантируются», Закон Республики Казахстан от 19 июня 2024 года «О масс-медиа» раскрывает содержание этого Закона так: «Основной целью деятельности масс-медиа является обеспечение конституционного права на свободу слова и творчества, а также информирование общества», а Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» статьей 4 движется в этом же направлении: «Основной целью обеспечения доступа к информации является создание правовых основ для обеспечения эффективной реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом». Предшествовавшие Закону «О масс-медиа» Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации» и Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года «О телерадиовещании» в целом в течение 25 последних лет функционировали не только в целях развития содержания статей Конституции, но и во исполнение универсальных и региональных международных актов, пактов о правах человека.

Статьи 18 и 19 данного Пакта гарантируют каждому человеку «право на свободу мысли», «право беспрепятственно придерживаться своих мнений». В пункте 2 статьи 19 это право раскрыто в следующем виде: «Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». Аналогичные положения содержатся и в Конвенции СНГ о правах и свободах человека: «Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своих мнений, получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ» (статья 11 Конвенции). Отсюда видно, что Конституция и приведенные законы Республики Казахстан в течение практически всего периода со дня принятия действующей

Конституции находились в значительной мере в соответствии с содержанием статей 18-19 Всеобщей декларации прав человека 1948 года (о свободе мысли и распространении информации), статей 18-19 Международного пакта 1966 года (универсальных международных документов), а также статьи 11 региональной Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека.

9 апреля 1993 года был принят первый Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах», который действовал 21 год: в последние годы на его основе профсоюзы Казахстана принимали участие в заключении 24 конвенций Международной организации труда во исполнение статьи 22 Пакта. Нормы приведенной выше статьи Пакта отразились в Законе Республики Казахстан от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах», который регулирует деятельность республиканских объединений: Федерации профсоюзов РК, Содружества профсоюзов Казахстана «Аманат», Казахстанской конфедерации труда. Федерацию профсоюзов РК составляют 23 отраслевых профессиональных союза, в которых находится 1 миллион 500 тысяч членов профсоюзов. Это – неширокий охват взрослого населения Казахстана, численность которого составляет примерно 12 миллионов человек. В этой связи было бы желательно текст этого закона дополнить нормами о необходимости увеличения членов профсоюза, создания профсоюзов работников и ассоциаций (союзов) предпринимателей, которые балансировали бы интересы обеих сторон, как это регулируется в Конвенции № 87 «О свободе ассоциаций и защите права на организацию» (1948 года), Конвенции № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949 года) Международной организации труда, членом которой Республика Казахстан является с 1993 года. Для достижения обозначенной цели и усиления деятельности профсоюзов в Казахстане целесообразно подписать Конвенцию № 135 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» (1971 года).

Согласно статье 22 Пакта «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов», что корреспондирует в соответствующей степени нормам статей ряда проанализированных выше казахстанских законов о профсоюзах.

В строках текста статьи 25 Пакта присутствуют положения о том, что каждому гражданину должно быть предоставлено право «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей». Статистические данные свидетельствуют о том, что если в 2005 году 86 тысяч служащих работали в государственном аппарате страны, то в 2025 году их стало 83 тысячи человек, несмотря на стремление руководства страны сократить их на одну треть. Можно сказать, что в этом вопросе данная

статья Пакта осуществляется достаточно успешно. За период со времени принятия Конституции, с 1995 по 2023 годы, были организованы и проведены 22 избирательные кампании (по высшим государственным органам и маслихатам). Более 12 миллионов казахстанских граждан в последние годы участвовали в выборах Президента и Парламента Республики Казахстан на основе статей 2-6, 8, 24-26-1, 37-42 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан». Стремясь к более полной реализации идей, заложенных в статье 25 Пакта, а также положений документов ОБСЕ законодатель страны на протяжении 30 лет внес в текст приведенного Закона не менее 745 изменений, дополнений посредством принятия преимущественно конституционных законов Республики Казахстан. Вследствие такого подхода в стране последовательно осуществлялась демократизация выборного процесса.

Нормы Международного пакта об экономических, культурных и социальных правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Республикой Казахстан 24 января 2006 года, нормы Факультативного протокола к нему, подписанного Казахстаном 23 сентября 2010 года (он не ратифицирован, но было бы желательно его ратифицировать), также позитивно влияют на развитие названных в заглавиях пакта видов прав человека на всей территории Казахстана. Согласно статье 6 «участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права». Статья 5 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года в определенной мере содержит похожие положения статьи 6 анализируемого Пакта: «Каждый имеет право свободно выбирать труд или свободно соглашаться на труд без какой бы то ни было дискриминации и принуждения к нему, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности». В этой связи было бы желательно в казахстанской Конституции и приведенном Трудовом кодексе республики сформулировать и закрепить норму о праве каждого человека и гражданина Республики Казахстан на труд.

Право социального обеспечения каждому человеку в международном масштабе гарантирует статья 9 международного универсального Пакта, в региональном масштабе – статья 16 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека. Ратифицировав данный Пакт и данную Конвенцию, государства, в том числе Казахстан, обязались реализовать все международные универсальные и региональные нормы об экономических, социальных и культурных правах, включая право на социальное обеспечение. Это выразилось в том, что Республика Казахстан в своей Конституции записала: «Гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям». Не менее 10 казахстанских законов о социальном, в том числе

пенсионном, обеспечении, социальных пособиях, социальном страховании, принятые в 2001 и более поздние годы в течение последних 24 лет обеспечивали право человека на социальное обеспечение в Казахстане, конкретизировали статью 28 Конституции республики и содействовали реализации статьи 9 исследуемого Пакта. В Социальном кодексе Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года, содержащем во многих своих статьях аспекты права граждан РК о социальном обеспечении, в том или ином виде сконцентрированы основные содержательные статьи отмененных 10 законов. Было бы целесообразно изучить и подписать конвенцию Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» от 28 июня 1952 года, в которой, в частности, предусмотрено не менее 40 процентов размера пенсии от заработной платы работника. На основе этой Конвенции пенсионеры Республики Казахстан могли бы в течение многих предыдущих лет получать солидные пенсии в размере от 40 процентов и более от наиболее высокого размера своей заработной платы (оклада). Такой подход стал бы для всех работников (работниц) мощным стимулом к труду и получению высоких заработных плат, что благоприятно содействовало бы динамичному развитию экономики и резкому росту благосостояния всего населения республики.

Социально-пенсионные, социально-страховые, социально-трудовые, социально-законодательные стороны, аспекты деятельности Республики Казахстан могут набрать быстрый темп в своем развитии, если руководство страны, в том числе Парламент как законодательный орган, обратят пристальное внимание на все 190 конвенций Международной организации труда на предмет возможного подписания и ратификации их, поскольку эти конвенции на основе обобщения солидного международного опыта высокопрофессионально развивают вопросы социального обеспечения, регулируют разрешение сложных социально-трудовых проблем. На сегодняшний день страна подписала только 24 конвенции МОТ, что составляет всего 12, 6 процента от общего числа всех конвенций данной международной организации. Подписание как можно большего числа конвенций МОТ позволит обогатить социально-правовое, социально-трудовое содержание Социального кодекса, Трудового кодекса, иных кодексов и законов Республики Казахстан. Кроме того, присоединение к большому количеству конвенционных документов этого специализированного учреждения ООН может привести к разработке и принятию целого ряда новых законов, новых нормативных правовых актов в правовом поле Казахстана, таких как: «О праве на ассоциацию», «О сокращении продолжительности рабочего дня и рабочей недели», «О политике в области занятости», «О мерах по сокращению безработицы», «Об особенностях ночной работы и ее оплаты», «О пресечении домогательств на рабочем месте», «О предотвращении промышленных аварий и производственного травматизма», «О защите заработной платы», «О решении вопросов труда на трехсторонней основе (профсоюзы, работодатели, государство)». Принятие таких законов в стране способствовало бы большему раскрытию содер-

жания статей 23, 24, 28 Конституции Республики Казахстан, содействовало бы дальнейшему развитию конституционализма в стране.

В соответствии со статьей 13 Пакта каждый человек имеет право на образование. В этой статье закреплено, что «начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех». Среднее образование должно быть доступным для всех по мере внедрения бесплатного среднего образования. Еще в советское время в Казахстане перешли на бесплатное среднее образование для своих детей. Конституция теперь уже суверенной Республики Казахстан с 1995 года содержит в себе следующие строки: «Гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях», государство обеспечивает на конкурсной основе бесплатное высшее образование, создает условия для получения образования на частной основе (статья 30 Конституции). *Принятые 3 закона об образовании вошли в историю суверенного развития Казахстана: принятый в 1992 году* Закон «Об образовании» установил для страны собственную образовательную систему, наряду с государственным ввел частное образование; Закон *1999 года* «Об образовании» развил далее систему образования, введя расширенные академические свободы, не возражая против использования различных источников финансирования, адаптируя образовательную систему к особенностям рыночной экономики; принятый *27 июля 2007 года* новый, ныне функционирующий Закон Республики Казахстан «Об образовании» имеет новаторские нормы о внедрении трехуровневой системы подготовки кадров в университетах и иных вузах, об использовании системы академических кредитов, национальной и более преимущественной ныне - международной аккредитации высших учебных заведений[124]. В течение 30 лет нормы этих законов развивали статью 30 Конституции страны и вместе с Конституцией внедряли нормы статьи 13 Пакта о международном понимании реализации прав человека на образование в Республике Казахстан. Тем самым казахстанское государство как член мирового и регионального сообщества, как субъект международного публичного права выполняет свои международные обязательства по созданию условий для надлежащей реализации права каждого гражданина Республики Казахстан на образование.

В течение 30 лет наряду с действием Конституции Республики Казахстан функционировала конституционная юстиция как существенная часть системы конституционализма страны, которая в разной степени осуществляла контроль и надзор за соблюдением норм Конституции всеми субъектами права республики. Первоначальный Конституционный Суд Республики Казахстан был создан 16 декабря 1991 года на основе конституционного закона «О Государственной независимости Республики Казахстан» и в своей деятельности руководствовался принятыми в 1992 году законами «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О конституционном судопроизводстве». Он был упразднён 30 августа

124 Вологодская Г. Современному Казахстану – поколение «лидеров служения» // 2025. 14 марта. – С.8; Мезенцев Р. Мировое признание: ЕНУ вошел в топ-200 по ключевым предметам // Литер. 2025. № 28 (4572). 13 марта. – С.2.

1995 года, поскольку республиканским референдумом была принята Конституция Республики Казахстан. *Учреждённый 29 декабря 1995 года* орган конституционного контроля – Конституционный Совет Республики Казахстан был упразднен 1 января 2023 года. Просуществовавший 26 лет Конституционный Совет Республики Казахстан внес свой вклад в дело осуществления конституционного надзора в стране. За этот период Конституционный Совет Республики Казахстан принял 140 нормативных постановлений, ряд из которых по содержанию регулируемых вопросов имеет прямое отношение к теме нашей работы.

Главными минусами Конституционного Совета РК были недоступность для рядовых граждан и обладание им ограниченных полномочий. Основное отличие Конституционного Суда от Конституционного Совета заключается в том, что решения нынешнего Конституционного Суда обязательны к исполнению. Весомым фактором является то, что в настоящее время обычные граждане могут обращаться в Конституционный Суд за защитой своих нарушенных прав. Это является его самым главным и важным преимуществом.

Некоторые нормативные постановления Конституционного Совета имели прямое отношение к теме нашей работы, поэтому, в связи с тем, что они были приняты в пределах 30-летнего периода со дня принятия Конституции Республики Казахстан, мы хотели бы сделать пару ссылок на нормативные акты этого органа конституционного контроля прошедшего периода. Так, в своем Постановлении от 7 мая 2001 года № 6/2 «О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур», статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» Конституционный совет Республики Казахстан в постановляющей части указал «признать не соответствующими Конституции Республики Казахстан нормы части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур» между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 10 декабря 1994 года, статьи 5 и 11 Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» от 4 октября 1997 года в части юрисдикции правоохранительных органов и судов Российской Федерации в отношении граждан Казахстана на территории Республики Казахстан» и в этой связи «утрачивают юридическую силу и не подлежат применению в части юрисдикции правоохранительных органов и судов Российской Федерации в отношении граждан Казахстана на территории Республики Казахстан». Со стороны Конституционного Совета Республики Казахстан вынесение такого постановления было смелым шагом. Но в постановляющей части этого нормативного документа Конституционного Совета Республики Казахстан не было указано Правительству Республики Казахстан (его не обязали) обратиться к Правительству Российской Федерации со

скорректированными текстами казахстанского-российского Договора об аренде «Байконура» и казахстанско-российского соглашения о взаимодействии правоохранительных органов сторон с приложением проанализированного Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан по поводу ряда статей этих двух двусторонних международных актов, которые были признаны утратившими юридическую силу, а это надо было сделать, чтобы коррекционные статьи последующих протоколов к этим соглашениям в точности воспроизводили положения нормативного постановления органа конституционного контроля Республики Казахстан. При таких обстоятельствах на будущее желательно учесть сформулированное нами предложение.

Следует отметить, что нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» обсуждалось всесторонне, в связи с чем было принято соответствующее решение. В постановляющей части нормативного документа Конституционного Совета Республики Казахстан записано, что «нормы статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к предмету обращения Премьер-Министра Республики Казахстан означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан (в том числе Комиссии таможенного союза, созданной согласно Договору о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 года, ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 года № 45-IV «О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза»), распространяются положения статьи 4 Конституции Республики Казахстан о приоритете ратифицированных Республикой Казахстан международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений». С этой постановляющей частью постановления как-то не совсем вяжется тезис о том, что решения международных организаций могут иметь приоритет над казахстанскими законами. Договорные нормы по поводу международных организаций могут иметь приоритет над казахстанскими законами, а вот решения этих международных организаций вряд ли могут иметь такой приоритет. Эта часть постановления Конституционного Совета нуждается в дополнительном и более глубоком исследовании. При этом, согласно пунктам 1 и 2 статьи 4 Основного Закона, решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан, не могут противоречить Конституции Республики Казахстан.

В пункте 2 постановляющей части анализируемого документа Конституционного Совета говорится: «Решения международных организаций и их органов, участником которых является Республика Казахстан, могут приобретать юридические свойства ратифицированного Республикой международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана

данных решений в международном договоре, ратифицированном Республикой Казахстан». Признание Казахстаном юридических свойств обязательности за решениями международных организаций – не совсем привычно для юридического понимания вопроса. Хорошо, что постановление не признает обязательными эти решения, «нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики». Также хорошо то, что постановление признает: решения международных организаций и их органов не могут «иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан, решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина». Можно допустить, что межгосударственная организация как субъект международного права и Казахстан заключили между собой двусторонний договор, в процессе реализации которого могут возникать коллизии между договорными нормами этого двустороннего договора и казахстанским законодательством, в результате которого возникает приоритет данного международного договора над тем или иным казахстанским законом. Но чтобы решения этой же межгосударственной, международной организации были выше казахстанских законов – такая соподчиненная архитектура норм решений и норм законов выходит за рамки международно-правового понимания.

Ныне функционирующий Конституционный Суд Республики Казахстан был не восстановлен, а создан 1 января 2023 года прежде всего потому, что норма о создании данного Конституционного Суда была сформулирована и закреплена в Конституции Республики Казахстан посредством республиканского референдума (всенародного голосования) от 5 июня 2022 года, в то время как первоначальный Конституционный Суд был создан на основе конституционного закона, утвержденного Верховным советом (парламентом) Казахстана. К тому же в новом Конституционном Суде рядовые казахстанские граждане получили реальную возможность через Конституцию и законодательство обеспечивать защиту своих прав и свобод. По сравнению с Конституционным Советом, который ежегодно принимал по 5 постановлений в год, Конституционный Суд Республики Казахстан за один только один 2023 год принял не менее 50 постановлений: продуктивность Конституционного Суда резко выросла. С 2023 г. по февраль 2025 г. (за два с небольшим года) Конституционный Суд Республики Казахстан принял не менее 80 нормативных постановлений на основании Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Суде Республики Казахстан» от 5 ноября 2022 года.

Из этих постановлений можно, в частности, выделить Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 апреля 2023 года № 9 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан

отдельных положений части второй статьи 146 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года», которое было вынесено в связи с обращением гражданина Молдагалиева К.Д. «с просьбой признать не соответствующими статьям 13, 14, пункту 1 статьи 15, пунктам 1 и 3 статьи 16, статье 17, пункту 1 статьи 24, пунктам 1, 2 и 4 статьи 26, пунктам 1 и 2 статьи 27, а также пункту 1 статьи 29 Конституции Республики Казахстан положения части второй статьи 146 УПК в части полного запрета подозреваемому, находящемуся под домашним арестом, на выход из жилища, принятие у себя кого бы то ни было, ведение телефонных переговоров, получение корреспонденции и использование средств связи». Конституционный Суд Республики Казахстан четко отреагировал на беззаконие, творимое правоохранительными и судебными органами (следственным судом) и в своем постановлении записал: «ограничения, предусмотренные при домашнем аресте, которые применяются судами в отдельности либо в совокупности, должны обеспечивать соблюдение прав арестованного и его защитника, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, включая права на жизнь и охрану здоровья, признание правосубъектности, защиту своих прав и свобод всеми не противоречащими закону способами, судебную защиту и получение квалифицированной юридической помощи, а также вытекающих из них процессуальных прав, закрепленных в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан». Далее Правительству Республики Казахстан было велено «не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в данном нормативном постановлении». Вот здесь Конституционный Суд страны встал на защиту прав и свобод человека. Обеспечение прав человека касается теперь не только одного подателя обращения, но и большого числа граждан, которые по вине или безвинно могут быть втянуты или уже втянуты в орбиту уголовного преследования.

Следует считать большим достижением Конституционного Суда Республики Казахстан то, что он в 2023 и 2024 годах признал *целый ряд положений нормативных правовых актов неконституционными*[125].

Завершая исследование, следует сказать, что благодаря усилиям органов конституционного контроля за годы независимости в течение тридцатилетнего функционирования ныне действующей Конституции законодательство Республики Казахстан развивалось в следующих направлениях и формах: а) был разработан и принят целый массив казахстанских законов (их – более 10 тысяч), которые в це-

125 Какие нормы права оспорили граждане в Конституционном Суде. URL: https://kazpravda.kz/n/kakie-normy-prava-osporili-grazhdane-v-konstitutsionnom-sude/; Конституционный Суд РК признал норму Уголовного кодекса не соответствующей Конституции. URL: https://www.inform.kz/ru/konstitutsionniy-sud-rk-priznal-normu-ugolovnogo-kodeksa-ne-sootvetstvuyushey-konstitutsii-9083e6 (дата обращения: 06.04.2025).

лом соответствовали и соответствуют духу двух конституций, принятых суверенным Казахстаном в 1993 и 1995 годах; б) в течение исследуемого периода было принято немалое количество законов, которые изменяли и дополняли действовавшие и действующие законы республики, не выходившие за пределы предписаний конституций страны; в) примерно 40 положений кодексов, законов, иных нормативных актов, международных договоров Республики Казахстан в целом или в части были признаны Конституционным Советом и Конституционным Судом Республики Казахстан неконституционными, что содействовало повышению качества действующего права, законодательства страны, укреплению устойчивости конституционного строя страны; г) происходила кодификация законов Республики Казахстан: к имеющимся 17 кодексам в последние годы в Республике Казахстан были приняты Трудовой кодекс, Предпринимательский кодекс, Экологический кодекс, Социальный кодекс, которые вобрали в себя родственные законы по соответствующим темам и названиям кодексов; д) ныне действующая Конституция сама несколько раз подверглась изменениям и дополнениям, но легитимными следует считать те изменения и дополнения, которые были внесены в нее по итогам республиканского референдума, проведенного 5 июня 2022 года, поскольку сама Конституция была принята республиканским референдумом (всенародным голосованием) 30 августа 1995 года; е) еще одним источником казахстанского права являются нормативные постановления, к примеру, ныне действующего Конституционного суда Республики Казахстан, который принял в течение двух с небольшим лет более 70 нормативных постановлений, которые обязательны к исполнению и обжалованию не подлежат. Говоря другими словами, одним из важнейших признаков новейшего конституционализма Казахстана является судебный конституционализм, который можно определить как судебное обеспечение верховенства казахстанского права и прямого действия казахстанской Конституции, как обеспечение проявления гарантий конституционных ценностей в виде соотношения свободы и осуществления властных полномочий, баланса публичных и частных интересов. Конституционализм и его ядро – Конституция способствуют развитию Казахстана на пути к достижению цели – статуса демократического правового государства.

Список использованной литературы

1. Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. Караганда. 2002. – 439 с.

2. Armin von Bogdandy. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany. Harvard International Law Journal. 2006. А. фон Богданди. Конституционализм в международном праве: комментарий к предложению из Германии. - Гейдельберг. 2012. – 28 с.

3. Баймаханова Д.М. Конституционализм, его принципы и их роль в развитии и защите прав человека и гражданина в РК // Известия Академии наук Республики Казахстан. - 2012. - № 5.

4. Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. - Москва: Формула права, 2012. – 106 с.

5. Вологодская Г. Современному Казахстану – поколение «лидеров служения». - 2025. 14 марта. С. 8; Мезенцев Р. Мировое признание: ЕНУ вошел в топ-200 по ключевым предметам // Литер. - 2025. - № 28 (4572). 13 марта.

6. Добрынин Н.М. Конституционализм, Конституция России и конституционализация российского права: несколько тезисов о конъюнкции смыслов и юридических практик) // Государство и право. - 2020. - № 4.

7. Кукеев А.К. Конституционализм в Республике Казахстан: понятие и значение // Вопросы современной юриспруденции. - 2017. - № 1 (63).

8. Токаев предложил перейти от суперпрезидентской к президентской форме правления. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14083831 (дата обращения: 5.03.2025).

9. Tomuschat Ch. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. 281 Recueil des Cours 10, 25. 1999.

УДАРЦЕВ Сергей Федорович –
судья Конституционного Суда Республики Казахстан,
д.ю.н., профессор

ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ПРАВО В КОНСТИТУЦИИ И ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В условиях происходящих глобальных изменений, тотальной цифровизации, повсеместного внедрения новых информационных технологий, когда создан и развивается искусственный интеллект (далее – ИИ), в том числе в сфере права и правосудия[126], поднимается новая волна космической деятельности[127], меняются скорость и вектор эволюции общества и государства, право остается одним из важнейших средств адаптации общества к значительным изменениям и инструментом противостояния различным угрозам и вызовам. Эти угрозы и вызовы касаются национальной, региональной и глобальной безопасности, защиты прав и свобод человека, существования человечества.

126 Смит Б. IT как оружие: Какие опасности таит в себе развитие высоких технологий // Брэд Смит, Кэрол Энн Браун; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2021; Право цифровой среды: монография // под ред. Подшивалова Т.П., Титовой Е.В., Громовой Е.А. – М.: Проспект, 2022; Филипова И.А. Правовое регулирование искусственного интеллекта: учебное пособие, 3-е изд., обновленное и доп. Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2025. В условиях расширения внедрения ИИ в сферу правосудия представляют интерес размышления о преимуществах и недостатках ИИ-судьи по сравнению с судьей-человеком: Клеандров М.И. Правосудие и справедливость: монография. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – С.311-336. О противоречивых тенденциях и рисках развития традиционных и новых цифровых прав человека в цифровом обществе см., напр.: Володенков С.В., Федорченко С.Н. Цифровые технологии и искусственный интеллект в современной политике: учебник. – М.: Проспект, 2025. – С.399-426.

127 Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое, настоящее и будущее. Избранное. –М.: Юрлитинформ, 2022. – С.399-426.

Для нормального функционирования и развития общества требуются свобода творчества и действий, достаточный уровень образования и инициатива составляющих его членов и в то же время обеспечение организованности и порядка. С этим связаны неизбежность сочетания спонтанности и планомерной рациональности, стихийности и организованности в правообразовании[128], а также деятельность государства по введению социальной стихии в рамки закона и порядка. Как образно заметил Зорькин В.Д., непропорциональное ослабление правового регулирования и дерегуляция в истории приводили к «бушующему разливу» социальной стихии, а это не раз приводило к необходимости «заковывания в бетон». Для того чтобы не допустить этого, «не надо допускать дерегуляции, то есть «бушующего разлива» и вовремя «приводить регуляторы в соответствие с обществом, то есть проявлять бережную заботу об этих регуляторах и решимость в том, что касается своевременной переналадки регуляторов, замены уже неработающих регуляторов такими, которые отвечают требованиям современности»[129].

Воссоздание Конституционного Суда Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) и предпринятые в Казахстане в последние годы реформы – важные меры для перенастройки правовой системы и правозащитных механизмов.

В истории правовой мысли и современной теории права имеются разные подходы к пониманию права. Доминирует синтетический, интегративный подход, признающий право эволюционирующим историческим нормативным явлением, включающим, в частности, социологический, психологический, ценностный, доктринальный, информационный, естественно-правовой, институциональный, иерархический, легитимный, космический аспекты[130].

По мнению Полякова А.В., «право представляет собой интегральную целостность, включающую материальное (знаковые системы нормативных правовых текстов) и идеальное (интерпретация и легитимация правовых текстов, осознание субъективных прав и обязанностей); должное (нормативная составляющая легитимированных правовых текстов) и сущее (реализация прав и обязанностей в правоотношениях); субъективное (права и обязанности, признание и ответственность) и объективное (правовые нормы, правовые тексты, правовые институты); рациональное (логическая структура нормы) и иррациональное (ее ценностное восприятие); виртуальное (право с позиции «внешнего наблюдателя») и актуальное (право с позиции участника правовых отношений); эксплицитное (техниче-

128 О двуедином процессе правообразования, механизмах «восходящей и нисходящей легитимации (формализации и санкционирования спонтанности права – в первом случае и социализации позитивного права – во втором)» см., напр.: Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. доктора юр. наук. - Санкт-Петербург, 2011. – С.10.

129 Зорькин В.Д. Путь права в России. Реформатор – Элита – Народ // Конституционное правосудие. Вестник Евразийской ассоциации органов конституционного контроля. - 2023. - № 1. – С.92.

130 Ударцев С.Ф. Указ. соч. – С.5-59. См. также: Статья 4 (автор коммент. к статье 4 – Ударцев С.Ф.) // Конституция Республики Казахстан. Научно-практич. комментарий // Редколл. Рогов И.И. (рук.) и др.- Астана, 2018. – С.43-63.

ская сторона правовой коммуникации) и имплицитное (ценностные начала правовой коммуникации, вытекающие из ее природы)»[131].

В казахстанской учебной литературе отмечается, что право – сложное явление, охватывающее «три слоя, три элемента. Первый слой – правовые идеи, правовое сознание, второй – правовые нормы и третий – общественные отношения, которые регулируются этими нормами»[132].

При этом в научной литературе отмечается, что применительно к проблеме действительности и действенности права главным теоретическим подходом остается юридический позитивизм (в широком смысле), находящийся в постоянном диалоге с иными подходами к праву, в том числе со школой естественного права[133].

В настоящем научно-прикладном издании мы используем понятие права, *приближенное к практике его применения, включающее систему норм национального и международного права,* их анализ в правовой доктрине (научном правосознании) и реализацию на практике, что позволяет углубленно рассматривать конституционные положения с их детализацией в законодательстве, прогнозировать возможное дальнейшее развитие права, выявлять явные пробелы, а также влияние на смысл правовых норм и практику их применения судами и государственными органами.

В нормативных постановлениях Конституционного Суда содержится ряд позиций, в которых применяются нормы Конституции о действующем праве. Рассмотрим некоторые из них.

Высшая юридическая сила и прямое действие Конституции

В пункте 2 статьи 4 действующей Конституции Республики Казахстан[134] (далее – Конституция) закреплено, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики». Конституции должно соответствовать все действующее право в Республике Казахстан, к которому в пункте 1 статьи 4 Конституции, кроме ее норм, отнесены нормы соответствующих ей «законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Суда и Верховного Суда Республики».

131 Поляков А.В. Коммуникативное правопонимание: Избр. труды. СПб.: ООО Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2014. – С.167-168. О современных подходах к правопониманию см. также: Современное правопонимание: курс лекций. / Отв. ред. Марченко М.Н. М.: «Норма: Инфра-М», 2024. – 368 с.

132 Ибраева А.С. и др. Теория государства и права: Учеб. пособие. 3-е изд. с доп. и изм. – Алматы: Жеті-жарғы, 2017. – С. 77.

133 Тимошина Е.В. Действительность и действенность права как теоретическая и прикладная проблема // Три царства права: действительность, действенность, легитимность. / Под ред. Тимошиной Е.В. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2023. – С.16-17.

134 Конституция Республики Казахстан. Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/links (дата обращения: 31.03.2025). Далее текст Конституции приводится по данному источнику.

Как основной закон Конституция – программа правовой макрорегуляции общественных отношений, гармонизации общественных интересов, координации и согласования основ отраслей права и системы права в целом. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществляется с учетом приоритета высших конституционных ценностей, которыми являются человек, его жизнь, права и свободы, не подлежащих изменению конституционных положений, а также обеспечения безопасности общества, государства и человека, необходимых для существования, воспроизводства и развития общества.

Конституционное положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции – фундаментальное для всей системы права – отражено в нескольких позициях Конституционного Суда. Так, в нормативном постановлении (далее – НП) Конституционного Суда от 8 апреля 2023 года № 7 подчеркивалось, что правовое положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции на всей территории страны обращено «ко всем без исключения правоприменителям, включая органы государственной власти». Конституционный Суд указал, что «в нормативных правовых актах надлежит с необходимой степенью формальной определенности устанавливать и содержание конституционной нормы, и процедуру ее осуществления. Иное понимание приведенных конституционных положений по отношению к органам государственной власти чревато размыванием их полномочий, что в правоприменительной практике может привести к нарушению положений Конституции»[135].

Конституционный Суд также отметил: «Конституционные законы и законы, принимаемые по вопросам, предусмотренным Конституцией…, не могут избирательно исключать (сужать) полномочия, прямо установленные Основным Законом. В случае воспроизведения подобных полномочий в законах должно быть обеспечено полное их соответствие объему, предусмотренному Конституцией Республики Казахстан»[136].

В НП Конституционного Суда от 25 сентября 2023 года № 29-НП обращено внимание на практическое следствие, вытекающее из пункта 2 статьи 4 Конституции при реализации права каждого на получение квалифицированной юридической помощи (гарантируется пунктом 3 статьи 13 Конституции). Признав не соответствующим Конституции первое предложение части первой статьи 482 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, Конституционный Суд установил в пункте 3 постановляющей части: «До принятия новых

135 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 8 апреля 2023 года № 7 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан». Все НП Конституционного Суда имеются на его сайте, а также в информационных справочных системах Zakon.kz и Adilet.zan.kz.

136 Там же.

нормативных правовых актов с учетом особенностей правового регулирования затрагиваемых общественных отношений непосредственно применяются Конституция Республики Казахстан и настоящее решение Конституционного Суда»[137]. В мотивировочной части было отмечено: «В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Основного Закона Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики, а все законы страны должны ей соответствовать. Следовательно, противоречащие Конституции нормы части первой статьи 482 УПК до внесения соответствующих изменений в законодательство не должны применяться, а при оказании юридической помощи необходимо руководствоваться соответствующими нормами Конституции и Закона об адвокатской деятельности»[138].

Несмотря на важное значение всех конституционных норм, между ними существуют сложные системные взаимосвязи и определенный системный и ситуативный приоритет отдельных норм. Так, в НП Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 августа 2005 года № 5 «Об официальном толковании пунктов 1 и 3 статьи 41 и пункта 1 статьи 94 Конституции Республики Казахстан» было отмечено: «При толковании конституционных норм вопрос об их возможной соподчиненности должен решаться в контексте всей системы норм Основного Закона применительно к конкретной ситуации»[139] (речь шла о соотношении пунктов 1 и 3 статьи 41 и пункта 1 статьи 94 применительно к определению даты очередных выборов Президента).

Другой вариант приоритета отдельных конституционных норм предусмотрен в пункте 2 статьи 91 Конституции, где установлена неизменность некоторых норм Основного Закона: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, основополагающие принципы деятельности Республики, положения о том, что Президент Республики избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза, являются неизменными».

Взаимосвязь прав, свобод и обязанностей человека и гражданина

Права и свободы человека неразрывно связаны с обществом, в котором живет человек, уровнем и особенностями его исторического, экономического, политического, правового, информационного, культурного, научно-технического раз-

137 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 25 сентября 2023 года № 29-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан статьи 482 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года».

138 Там же.

139 Сборник нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2019. – С.276.

вития. В теории конституционного права обращается внимание на историческое развитие прав и свобод человека, на объективные пределы соответствующих прав, на их связанность с основами конституционного строя и публичного порядка[140].

Анализ конституционных норм требует изучения взаимосвязи их с другими конституционными нормами данной статьи и других статей Конституции и законодательством в целом в контексте исторической эволюции общества. Ошибкой было бы ограничиваться только фрагментами конституционных норм без учета взаимосвязанных с ними иных частей той же статьи Конституции, положений других ее норм. Нередко в разных пунктах статей Конституции записываются взаимосвязанные права и обязанности, выполнение которых предполагает пользование указанными правами, например, соблюдение при этом прав других лиц. В связи с этим в НП Конституционного Суда от 26 февраля 2025 года № 67-НП сформулирована позиция о том, что нормы статей Конституции «дополняют друг друга и составляют единое целое»[141]. Конституционные нормы представляют собой системное целое, каждый элемент которого полнее раскрывается во взаимоссвязи с другими.

Большая часть осуществляемого конституционного производства и НП Конституционного Суда, естественно, посвящена защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Однако нельзя недооценивать связь прав, свобод и обязанностей субъектов права. Как установлено в пункте 1 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности»[142].

В НП Конституционного Суда от 26 февраля 2025 года № 67-НП впервые в области конституционного контроля Казахстана выработан ряд общетеоретических позиций для понимания и разъяснения конституционных норм о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина. Конституционный Суд отметил: «Реализация прав и свобод человека в обществе осуществляется на основе взаимного признания их всеми членами общества, что требует также исполнения обязанностей человеком по отношению к другим людям и определенного ограничения прав и свобод каждого правами и свободами другого человека, разумного ограничения индивидуальной свободы в целях безопасности других людей, общества в

140 Бондарь Н.С. Судебный конституционализма: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – С.101.

141 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 февраля 2025 года № 67-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 5) статьи 1 и пункта 1 статьи 8 Закона Республики Казахстан от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», части третьей статьи 490 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года в отношении установления административной ответственности за «осуществление миссионерской деятельности без регистрации».

142 Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/ declarations/declhr.shtml (дата обращения: 12.05.2025).

целом и государства. Исторически обусловленные и подвижные границы свободы связаны с конкретными экономическими, политическими, правовыми, культурными и иными особенностями общества на том или ином этапе его эволюции».

Конституция закрепляет тесную взаимосвязь между правами, свободами и обязанностями человека и гражданина. В вышеупомянутом НП от 26 февраля 2025 года № 67-НП Конституционный Суд указал: «Права и свободы человека не могут рассматриваться в отрыве от интересов и целей общества и возникающих в связи с этим обязанностей членов общества. Недопустимо злоупотребление правом. Границей прав и свобод человека являются права и свободы других людей. Наличие у человека и гражданина прав и свобод, в том числе естественных, не исключает определенных обязанностей по уважению интересов, достоинства, прав и свобод других лиц, ценностей и интересов общества и государства. Взаимное уважение прав и интересов обеспечивает справедливость и поддерживает баланс между индивидуальными правами, правами других лиц и общественными интересами. Соблюдение обязанностей человека не тождественно ограничению его прав и свобод государством. Обязанности лица по уважению и соблюдению прав и свобод других лиц, как и обязанности других по уважению и соблюдению прав и свобод данного лица, – условие, элемент и естественная норма реализации прав и свобод человека. Такие взаимные обязанности не ограничивают, а гарантируют и расширяют индивидуальную свободу в обществе, создают условия для свободы всех и каждого». Конституционный Суд отметил также, что, «провозглашая и гарантируя права и свободы человека, Конституция вместе с тем признает, что права и свободы человека не могут существовать в отрыве от обязанностей». Так, в пункте 2 статьи 12 Конституции установлено, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». В пункте 5 той же статьи 12 Конституции содержится норма: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность». Конституционный Суд подчеркнул, что это положение – «одно из основных условий реализации прав и свобод человека, обеспечения безопасности каждого члена общества и общества в целом» и что «соблюдение конституционных прав, свобод и исполнение конституционных обязанностей обеспечиваются необходимыми мерами правового воздействия в соответствии с законами» (НП от 26 февраля 2025 года № 67-НП).

В НП № 67-НП Конституционного Суда обращено внимание и на то, что несоблюдение конституционных обязанностей может привести к нарушению различных прав других людей, создать проблемы для общества и государства. Так, несоблюдение положений пункта 5 статьи 12 Конституции может вести к нарушению таких конституционных прав и свобод других лиц, как: право на неприкосновенность частной жизни (пункт 1 статьи 18); свобода слова, право свободно

получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом (пункты 1 и 2 статьи 20); право на свободу совести (пункт 1 статьи 22); право на отдых (пункт 4 статьи 24).

Кроме того, в ряде случаев в Основном Законе закреплены обязанности, возлагаемые на каждого (на человека), в частности: соблюдение Конституции и законодательства Республики Казахстан; уважение прав, свобод, чести и достоинства других лиц; уважение государственных символов Республики (пункты 1 и 2 статьи 34); уплата законно установленных налогов, сборов и иных платежей (статья 35). Они обязательны для исполнения не только гражданами, но и иностранцами и лицами без гражданства.

В научной литературе обращалось внимание на то, что естественное право предполагает не только естественные права человека, но и его естественные обязанности[143].

Международные договоры Казахстана и позиции Конституционного Суда

В настоящее время в международном праве отмечаются кризисные явления, что связано со сложными противоречивыми процессами, протекающими в международных отношениях. И это не случайно. Исследователи отмечают, что в современном международном праве, наряду с интересами всего человечества и мирового сообщества, находят отражение также интересы наиболее сильных государств, в частности благодаря институту постоянных членов Совета Безопасности ООН[144], и особенно интересы страны – мирового лидера. Происходящие экономические, финансовые, политические изменения и кризисы, появление и развитие в последние десятилетия крупных глобальных объединений стран, таких как ЕС, БРИКС, ШОС и др., ведут к изменению баланса в экономических и иных международных отношениях. Это требует корректировки в структуре и

143 Матузов Н.И. Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности // Право и политика. 2016. № 1. – С. 15-27. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=52567 (дата обращения: 12.05.2025); Лазарев В.В. Естественно-правовые основания ограничения прав человека и гражданина // Юридическая техника. Ежегодник (Нижний Новгород). - 2018. - № 12. – С. 22-29.

144 Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга», 2009. – С.678-679. При этом С.В. Черниченко отмечает, что особый статус постоянных членов Совета Безопасности ООН или статус ядерных держав согласно Договору о нераспространении ядерного оружия «ни в коей мере не умаляет общего компромиссного и координационного характера международного права. Объединенные усилия далеко не самых мощных государств могут иметь важное значение в международном правотворчестве и побуждать более сильные государства с ними считаться» (там же). В то же время он признает, что «фактор силы по-прежнему остается «действующим лицом» в межгосударственных отношениях», но «не столько приводит к созданию международно-правовых норм, выгодных только сильным государствам, сколько отрицательно сказывается на их применении, на международном праве как «живом» социальном феномене и препятствует заполнению пробелов в международно-правовом регулировании» (там же. – С.679).

функциях глобальных международных институтов, в глобальном правовом регулировании, ограниченном в определенной мере суверенитетом и интересами государств, некоторых изменений и дополнений в части многосторонних и двусторонних международных договоров в различных сферах.

Глобализация в сфере права неизбежно сопровождается формированием элементов глобального права и правосознания, согласованного на международном уровне обеспечения прав, свобод и обязанностей человека, сближением и унификацией ряда правовых институтов и норм национальных правовых систем. Объективный процесс объединения человечества постепенно, от эпохи к эпохе, продвигается независимо от неравномерности развития стран планеты, временных приостановок и изменения его формы, преодолевая многочисленные препятствия – мировые экономические, финансовые, политические кризисы и разного масштаба и интенсивности военные конфликты[145], связанные с соперничеством, конкуренцией, столкновением экономических и геополитических интересов отдельных государств и их союзов, с накопившимися противоречиями.

Система международных отношений изменяется и усложняется, растет взаимозависимость государств и одновременно, в условиях роста турбулентности и неопределенности, возрастает значение региональных центров и суверенных государств. При этом, независимо от кризисных явлений в международном праве, оно остается объективно необходимым, продолжает действовать и влиять на внутригосударственное право нормами, идеями, принципами, ценностями.

Значение международных правовых актов в системе действующего права независимого Казахстана исторически менялось в сторону более внимательного и осмотрительного отношения к международным договорам, упорядочения процедуры их заключения и ратификации, а также требования их соответствия Конституции.

В преамбуле Конституционного закона Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан», закрепившего государственную независимость Республики Казахстан, признавался приоритет прав и свобод личности, записанных во Всеобщей декларации прав человека и иных общепризнанных нормах международного права, заявлялись миролюбивая внешняя политика, приверженность нового независимого государства принципу нераспространения ядерного оружия и процессу разоружения[146]. В статье 4 данного Конституционного закона устанавливалось, что на всей территории Казахстана действуют Конституция и законы Республики Казахстан, а также признанные нормы международного права[147].

145 Таженов А. отмечает, что с начала XXI века «уже произошло 50 войн и вооруженных конфликтов, более 10 из них продолжаются по сегодняшний день». См.: Таженов Амангельды. Конфликтность в мире нарастает. Одна из его ключевых причин – кризис существующего миропорядка // Казахстанская правда. - 17 мая 2025 года. – С. 5.

146 Қазақстан: мемлекеттілік кезеңдері. Конституциялық актілер – Казахстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж. Бәйішев. – Алматы: Жеті-жарғы, 1997. – С.395.

147 Там же.

Согласно статье 3 Конституции Республики Казахстан 1993 года международные правовые акты о правах и свободах человека и гражданина, признанные Республикой Казахстан, имели на ее территории приоритет перед законами[148].

В Конституции Республики Казахстан 1995 года первоначально в пункте 3 статьи 4 было установлено: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

В пункте 2 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» пункт 3 статьи 4 Конституции был изложен в новой редакции: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики»[149]. При этом пункт 4 статьи 4 Конституции остался в первоначальной редакции: «Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения»[150].

Ратифицированные международные правовые акты как часть действующего права Казахстана должны соответствовать Конституции. В пункте 2 статьи 2 Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года установлено, что «не допускается заключение международных договоров, не соответствующих национальным интересам Республики Казахстан, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости Республики Казахстан».

Аналогичные нормы содержатся и в Законе Республики Казахстан от 6 января 2012 года «О национальной безопасности Республики Казахстан» (пункт 3 статьи 2). В пункте 1 статьи 5 указанного Закона выделены основные национальные интересы Республики Казахстан. Как указал Конституционный Суд, «уполномоченные государственные органы и должностные лица Республики Казахстан обязаны учитывать данные требования уже на этапе разработки и обсуждения проектов международных договоров и решений международных организаций и их органов, не допуская одобрения и внесения к подписанию не соответствующих им проектов» (НП Конституционного Суда от 22 мая 2023 года № 17-НП[151] и от 26 февраля 2025 года № 67-НП).

148 Там же. – С. 413.

149 О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051#z2 (дата обращения: 15.05.2025).

150 Қазақстан: мемлекеттілік кезеңдері. Конституциялық актілер – Казахстан: этапы государственности. Конституционные акты // Құраст. Ж. Бәйішев. – Алматы: Жеті-жарғы, 1997. – С.445.

151 Дополнительное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 22 мая 2023 года № 17-НП «Об истолковании пунктов 2 и 4 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном

Международные договоры, заключенные до принятия Конституции 1995 года и не предусматривавшие ратификацию как условие вступления в силу, в соответствии с пунктом 2 НП Конституционного Совета от 11 октября 2000 года № 18/2, «являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет для этих международных договоров прямо предусмотрен законами Республики, регулирующими соответствующие сферы правоотношений»[152].

Следует обратить внимание на то, что, когда речь идет о влиянии международных правовых актов на национальное законодательство, имеются в виду не только ратифицированные Казахстаном международные правовые акты, но и некоторые не ратифицированные им акты, но в силу их авторитета де-факто общепризнанные в мировом сообществе. Например, Всеобщая декларация прав человека, являющаяся одним из проявлений «мягкой силы» международного права. Кстати, во вступительной части (преамбуле) Декларации «О государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики» от 25 октября 1990 года провозглашалось признание Всеобщей декларации прав человека и право наций на самоопределение.

Международные правовые акты оказывают влияние на правовую доктрину, законодательство и практику его реализации. Это влияние международных правовых норм о правах и свободах человека является не только ситуативным[153], но и во многом постоянным и универсальным. Орган конституционного контроля, сверяясь с конституционными нормами, рассматривает соответствующие им ратифицированные международные правовые акты как правовые обязательства, взятые на себя Республикой Казахстан для поддержания в соответствии с ними национального законодательства, как его общие ориентиры.

Можно привести конкретные примеры использования норм международных правовых актов для обоснования позиций Конституционного Суда, в свою очередь оказывающих многоплановое воздействие на совершенствование законодательства и правоприменительную практику.

В НП Конституционного Суда от 22 февраля 2023 года № 3 по делу о размере государственной пошлины[154] в обосновании решения приводились статья 7

толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

152 Сборник нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. Нур-Султан, 2019. – С.154.

153 Ситуативное превосходство международных договоров отмечалось в мотивировочной части НП Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 года № 18/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан»: «Приоритет перед законами ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагает ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов». См.: Сборник нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2019. – С. 154.

154 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 22 февраля 2023 года № 3 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта

Всеобщей декларации прав и свобод человека (1948 года) о праве всех на равную защиту закона без какой бы то ни было дискриминации, а также нормы Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 года) о гарантиях прав человека на судебную защиту, справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом без какой-либо дискриминации. В постановляющей части данного НП № 3 указано: «Считать, что пробел, возникший после исключения из законодательства Республики Казахстан инструментов, обеспечивающих доступ к правосудию граждан, оказавшихся в затруднительном имущественном положении (уменьшение размера, освобождение, отсрочка, рассрочка уплаты государственной пошлины и другие), препятствует реализации в полной мере конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод».

В НП Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 21[155] использованы положения Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) о доступе к правосудию, а также Замечание общего порядка к пункту 5 статьи 14 Международного пакта Комитета по правам человека ООН от 23 августа 2007 года, содержащее позицию Комитета о необходимости предоставления возможности кассационного рассмотрения по всем категориям уголовных дел.

В НП Конституционного Суда от 11 апреля 2023 года № 9[156] по вопросам уголовного процесса, цитировались положения Всеобщей декларации прав человека о том, что «никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию» (статья 5), «никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию» (статья 9). В данном НП Конституционного Суда также приведено положение из Замечания общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность) от 16 декабря 2014 года, CCPR/C/GC/35, к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966), в котором Комитет по правам человека ООН указал, что «каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность», при этом «под личной свободой понимается свобода человека от того, чтобы быть подвергнутым физической изоляции, а не общая свобода действий». В постановляющей части того же НП Конституционного Суда № 9 установлено, что «ограничения, предусмотренные при домашнем аресте, которые применяются судами в отдельности либо в совокупности, должны обеспечивать соблюдение

1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

155 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 21-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1) части второй статьи 484 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года и абзаца третьего пункта 2 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 10 марта 2022 года № 2 «О применении законодательства, регламентирующего рассмотрение уголовных дел в кассационном порядке».

156 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 апреля 2023 года № 9 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений части второй статьи 146 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года».

прав арестованного и его защитника, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, включая права на жизнь и охрану здоровья, признание правосубъектности, защиту своих прав и свобод всеми не противоречащими закону способами, судебную защиту и получение квалифицированной юридической помощи, а также вытекающих из них процессуальных прав, закрепленных в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан».

Права детей, провозглашенные в пункте 2 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека, в частности, что «все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой», а также что младенчество дает право на особое попечение и помощь, взяты за международный правовой ориентир в НП Конституционного Суда от 1 июня 2023 года № 18-НП[157]. В этом же документе имеются ссылки на Конвенцию о правах ребенка (ООН, 1989), требующую от государств-участников максимальной и всесторонней защиты прав детей, в том числе, по возможности, реализации права ребенка знать своих родителей, предоставления достоверной информации при усыновлении для противодействия торговле детьми (в частности процитированы пункт 1 статьи 3, пункт 1 статьи 7, подпункт а) статьи 21 и статья 35 Конвенции).

В НП Конституционного Суда от 11 июля 2023 года № 20-НП[158] о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона «О возврате государству незаконно приобретенных активов» и ряда иных сопутствующих законов Конституционный Суд также опирался на положения международных правовых актов о противодействии коррупции, борьбе с организованной преступностью, о выдаче преступников и др. (преамбула, пункт 1 статьи 13, подпункт с) пункта 1 статьи 54, статья 55 Конвенции ООН против коррупции 2003 года; пункт 7 статьи 12 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2008 года; статья 15 Конвенции о выдаче, подписанной в Монтевидео в 1933 году).

В НП Конституционного Суда от 25 сентября 2023 года № 30-НП по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне[159], используется Замеча-

157 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 1 июня 2023 года № 18-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца пятого пункта 3 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 31 марта 2016 года № 2 «О практике применения судами законодательства об усыновлении (удочерении) детей».

158 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 20-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов», Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре», законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

159 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 25 сентября

ние общего порядка Комитета по правам человека ООН № 18 (1989), касающееся понятия «дискриминация». Обращается внимание на отсутствие дискриминации в случаях, если различие «основано на разумных и объективных критериях и преследует цель, которая является законной в соответствии с Пактом (CCPR/C/126/D/2311/2013)». В данном НП Конституционного Суда № 30-НП напоминается об обязательствах государства по Договору о запрещении ядерного оружия от 7 июля 2017 года. При этом орган конституционного контроля констатировал, что «законодатель по ряду позиций постепенно снижал уровень социальных гарантий в отношении лиц, пострадавших вследствие ядерных испытаний, что выражалось в переходе к исчислению выплат в увязке с месячным расчетным показателем (вместо минимальной заработной платы), исключении положений о дополнительной оплате стипендий и других льготах». Конституционный Суд рекомендовал Правительству принять меры по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере.

В НП Конституционного Суда от 19 апреля 2024 года № 41-НП[160] указано, что согласно Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года каждое государство-участник обязуется развивать возможности судебной защиты (пункт 3 статьи 2) и что «никто не может подвергаться… произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища» (пункт 1 статьи 17). Отмечено также, что международные документы обращают внимание на прямую связь выселения людей из единственного жилья и бездомности с ростом преступности.

В указанном НП Конституционного Суда № 41-НП содержится ссылка на позицию Управления Верховного комиссара по правам человека ООН, признающую следующее: «Принудительные выселения, как правило, сопровождаются применением насилия и несоразмерно сильно затрагивают бедных, которые из-за этого страдают от нарушения других прав человека. Во многих случаях принудительные выселения еще более усугубляют проблему, ради решения которой они предположительно и осуществлялись»[161]. В том же документе Управления Верховного комиссара по правам человека ООН, как отмечается в НП Конституционного Суда № 41-НП, «указывается на причинную связь роста бездомности, ведущей к нарушению других прав человека, в частности, с отсутствием доступного жилья, принудительным выселением, отсутствием социального жилья, игнорированием потребностей наиболее уязвимых групп населения. Подчеркивается,

2023 года №30-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне».

160 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 19 апреля 2024 года № 41-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 25 и пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан».

161 Право на достаточное жилище. Изложение актов № 21//Rev.1 // Объединенные нации. Права человека. Управления Верховного комиссара по правам человека. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/file / Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ru.pdf (дата обращения: 15.05.2025).

что «принудительные выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц». Государствам рекомендуется: 1) уважать право на достаточное жилье, воздерживаться, в частности, от принудительных выселений и разрушений домов; 2) защищать право на достаточное жилье, предотвращая от вмешательства в него третьих сторон, принимая необходимые законодательные и иные меры;».

В постановляющей части НП Конституционного Суда № 41-НП указано: «Человек может быть лишен жилища только по решению суда. Санкционирование прокурором процедуры по принудительному обращению взыскания на жилище не отменяет судебное решение, не заменяет его и не равнозначно ему», а также что «жилище как особый вид имущества, существенно важный для реализации человеком и членами его семьи конституционного права на жизнь, имеет особую защиту в Конституции... При лишении гражданина жилища, особенно единственного, должны учитываться закрепленные в законе права проживающих с ним членов семьи, в том числе несовершеннолетних». Для реализации этих положений НП предстоит поэтапное совершенствование законодательства в жилищной сфере.

Подобные примеры можно было бы продолжить. Конституционный Суд в своих нормативных постановлениях активно обращается к международным правовым актам в процессе исследования рассматриваемого вопроса для общего обзора действующего права, обоснования своих позиций, а также для прямого применения положений международных правовых актов.

В некоторых случаях приводимые в НП Конституционного Суда положения международных правовых актов содействуют решению вопроса в пользу обратившегося лица. В других случаях в НП признается, что может иметь основание и иная позиция, иной подход и что, возможно, обратившееся лицо не учитывает все стороны рассматриваемого явления, содержание конституционной нормы или нормы международного правового акта, а сомнение заявителя в конституционности определенной нормы законодательства может быть необоснованно.

В целом, положения международных правовых актов, на которые Конституционный Суд обращает внимание и цитирует в своих НП, неразрывно связаны с его позициями по рассматриваемым вопросам. Являясь одной из опор позиций Конституционного Суда, нормы международного права через эти позиции дополнительно влияют на законодательство и его применение судами и государственными органами.

Нормативные постановления Верховного Суда Республики Казахстан

Все государственные органы в соответствии со своими полномочиями участвуют в формировании права. Одним из создателей действующего права является Верховный Суд Республики Казахстан (далее – Верховный Суд), принимающий нормативные постановления, содержащие разъяснения по вопросам судебной

практики и имеющие нормативное значение для судов. При этом согласно пункту 5 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» НП Верховного Суда, как и акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан и НП Конституционного Суда, находятся вне иерархии нормативных правовых актов, установленной законом.

В статье 81 Конституции закреплено, что «Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики». В пункте 1 статьи 17 Конституционного закона от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» установлено, что Верховный Суд «дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений».

Важные теоретические положения о НП Верховного Суда как составной части действующего права содержатся в НП Конституционного Суда от 1 июня 2023 года № 18-НП[162].

В мотивировочной части Конституционный Суд сформулировал позицию о том, что «разъяснение – основная форма толкования законодательства. Содержание нормативных постановлений Верховного Суда, как официальное толкование действующего права, может включать все виды толкования законодательства по вопросам судебной практики. Давая разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений, Верховный Суд участвует в процессе правотворчества в пределах своей компетенции, является важным звеном формирования действующего права, оказывает значительное влияние на применение права судами. Общеобязательные нормативные постановления Верховного Суда содействуют единообразию судебной практики, эффективности и повышению качества правосудия, обеспечению достоверности доказательств при принятии судебных решений, внедрению научных достижений в судебную практику, защите прав и свобод человека и гражданина, имплементации международного права в развивающуюся национальную систему права.

В процессе разъяснения законодательства по вопросам практики его применения судами Верховный Суд делает обобщения по рассмотрению разных категорий дел, уточняет, детализирует смысл общих и абстрактных положений нормативных правовых актов, некоторых недостаточно определенных в законодательстве оценочных понятий, унификация понимания которых важна для судебной практики, разрешает возможные коллизии правовых норм, применяемых судами, создает прецеденты толкования норм применительно к типичным ситуациям. В ходе разъяснения по вопросам судебной практики для эффективного функционирова-

162 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 1 июня 2023 года № 18-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца пятого пункта 3 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 31 марта 2016 года № 2 «О практике применения судами законодательства об усыновлении (удочерении) детей».

ния судебной системы, а также для защиты прав и свобод человека и гражданина могут, в отдельных случаях, создаваться конкретизирующие правовые предписания, например, по некоторым организационным, процедурным вопросам рассмотрения дел судами, об использовании доказательств, основанных на новых научно-технических разработках»[163].

В НП Верховный Суд формирует право, создавая обобщения, уточнения, конкретизируя действующее законодательство. Содержащиеся в его НП специфические нормы важны и полезны для судебной практики, активно используются судами в их работе при рассмотрении дел определенных категорий. Однако эти обязательные для судов разъяснения норм права, «включающие возможность фрагментарного и типового уточнения их содержания, соотношения и применения, не должны противоречить Конституции, законам Республики Казахстан и пересекать границу компетенции других высших органов государства, в частности, ограничивать права и свободы физических лиц. Такие ограничения согласно пункту 1 статьи 39 Конституции могут быть установлены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»[164].

Учитывая, что судебная власть действует на основании установленных законом форм судопроизводства (пункт 2 статьи 75 Конституции) и предназначена, в частности, для обеспечения исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров (пункты 1 и 2 статьи 76 Конституции), что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (пункт 1 статьи 77), Конституционный Суд признает, что НП Верховного Суда должны соответствовать Конституции и законам Казахстана, не противоречить им и не подменять их.

Нормативные постановления Конституционного Суда Республики Казахстан

Постановления Конституционного Суда состоят из текущих постановлений (об отказе в принятии или о принятии обращения к конституционному производству, о продлении срока рассмотрения обращения, об объединении обращений в одно производство и др.) и НП.

НП Конституционного Суда являются итоговыми решениями по конституционному производству и условно могут разделяться по: субъектам обращения; проверяемым на конституционность нормативным правовым актам; первичным и дополнительным (которые сами могут быть подразделены на несколько разновидностей); результатам проверки на конституционность – на признающие нормативные правовые акты (или правовые акты по обращению Президента) и/

163 Там же.

164 Там же.

или отдельные нормы этих актов соответствующими или не соответствующими Конституции; по толкованию Конституции, истолкованию НП Конституционного Суда и Конституционного Совета, а также истолкованию соответствующих Конституции норм законодательства.

Положения нормативных правовых актов, проверяемые на соответствие Конституции, могут быть признаны соответствующими Конституции и при этом даны в истолковании Конституционного Суда. Эта предусмотренная Конституционным законом форма итогового НП позволяет в отдельных случаях избежать возникновения нежелательного пробела в законодательстве в случае признания его нормы неконституционной и направить правоприменительную практику по пути, исключающему нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, до принятия законодательным органом новой постоянной нормы закона или иного нормативного правового акта.

Нормативное значение имеют и заключения Конституционного Суда о соблюдении конституционных процедур, принимаемые им в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции. Кроме того, заключения Конституционного Суда обязательны по законам об изменении и дополнении Конституции, выносимым на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики (пункт 3 статьи 91 Конституции).

Как уже отмечалось, НП Конституционного Суда стоят вне иерархии системы нормативных правовых актов. При этом их юридическая сила выше всех иных нормативных правовых актов, кроме Конституции, что позволяет проверить на соответствие Конституции с учетом требований Конституции и процессуальных норм Конституционного закона любой нормативный правовой акт местного или центрального государственного органа, а также международный договор или соответствующую их часть и, в случае выявления несоответствия Конституции, отменить их.

Особым видом НП Конституционного Суда является официальное толкование норм Конституции по обращениям уполномоченных на это государственных органов. При этом постановляющая часть нормативного постановления становится фактически официальным дополнением к соответствующей конституционной норме. Принимаемое и действующее законодательство в таком случае должно соответствовать конституционной норме в официальном ее толковании, которое дал Конституционный Суд.

Важным документом для правовой политики является послание Конституционного Суда о состоянии конституционной законности, утверждаемое постановлением органа конституционного контроля и представляемое ежегодно Парламенту.

Заключение

Конституция является одновременно и актом прямого действия, и общим правовым ориентиром, рамочной конструкцией разделения и взаимодействия зако-

нодательной, исполнительной и судебной власти, формирования, организации деятельности, распределения компетенции между центральными государственными органами, а также местным государственным управлением и самоуправлением для закрепления и соблюдения основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, основ системы права.

В современных условиях переформатирования глобальной системы безопасности и модели глобализации, кризисных явлений в международном праве возрастает значение сильных правовых государств, их конституций и механизмов конституционной защиты.

Конституционный Суд является высшим государственным судебным органом по защите и обеспечению верховенства Конституции, существенно дополняющим правозащитные функции других государственных органов, и участвует в правовом регулировании не только как «негативный», но и в определенной мере как «позитивный» законодатель. Конституционный Суд осуществляет проверку и поддержку конституционности нормативных правовых актов, так и выявление имеющихся в них недостатков и пробелов, устранение которых обеспечивает реализацию конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также профилактику возможных нарушений конституционных норм в законодательстве, защиту конституционных ценностей. Это содействует поддержанию конституционности правоприменительной практики и при необходимости ее корректировке.

Деятельность Конституционного Суда, выражающаяся в формулировании обязательных и рекомендательных правовых позиций по рассматриваемым вопросам, имеет определенное значение и для правовой доктрины. Это связано с научно-практическим характером деятельности органа конституционного контроля, как правило, углубленным и многоплановым анализом рассматриваемых вопросов с привлечением сравнительно-правовых, научно-практических и научно-теоретических материалов, с опросом представителей государственных органов, а при необходимости – с назначением по отдельным проблемным вопросам экспертов из числа ученых, являющихся специалистами по исследуемым проблемам. Определенное воздействие на правовую доктрину могут иметь обсуждение проблемных вопросов и представление актуальной информации о конституционном производстве на заседаниях научно-консультативного совета при Конституционном Суде, а также издание Конституционным Судом международного журнала «Конституционное правосудие. Вестник Евразийской ассоциации органов конституционного контроля» (в настоящее время издан № 2 (90) за 2024 год).

Таким образом, деятельность Конституционного Суда в сфере действующего права в соответствии с Конституцией и Конституционным законом Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан» включает обеспечение верховенства Конституции в системе законодательства, защиту конституционных ценностей и норм Основного Закона. При этом используются все полномочия органа конституционного контроля, реализуются толкование

конституционных норм и контроль конституционности нормативных правовых актов и их отдельных положений с учетом системности действующего права, правоприменительной практики и зарубежного опыта. Все это обеспечивает точечное воздействие на правовую доктрину, правовую политику, корректировку законодательства и правотворчества, способствует устойчивому развитию общества, повышению эффективности и достижению справедливости правового регулирования.

Список использованной литературы

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 528 с.

2. Володенков С.В., Федорченко С.Н. Цифровые технологии и искусственный интеллект в современной политике: учебник. – М.: Проспект, 2025. – 496 с.

3. Зорькин В.Д. Путь права в России. Реформатор – Элита – Народ // Конституционное правосудие. Вестник Евразийской ассоциации органов конституционного контроля (Астана). - 2023. - № 1.

4. Ибраева А.С. и др. Теория государства и права: Учеб. пособие. 3-е изд. с доп. и изм. – Алматы: Жеті-жарғы, 2017. – 344 с.

5. Қазақстан: мемлекеттілік кезеңдері. Конституциялық актілер – Казахстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж. Бәйішев. – Алматы: Жеті-жарғы, 1997. – 496 б.

6. Клеандров М.И. Правосудие и справедливость: монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 424 с.

7. Лазарев В.В. Естественно-правовые основания ограничения прав человека и гражданина // Юридическая техника. Ежегодник (Нижний Новгород). – 2018. - № 12. – С.22-29.

8. Матузов Н.И. Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности // Право и политика. – 2016. - № 1. - С.15-27.

9. Поляков А.В. Коммуникативное правопонимание: Избранные труды. СПб.: ООО Издат. Дом «Алеф-Пресс», 2014. – 575 с.

10. Право цифровой среды: монография / под ред. Т.П. Подшивалова, Е.В. Титовой, Е.А. Громовой. – М.: Проспект, 2022. – 896 с.

11. Смит Б. IT как оружие: Какие опасности таит в себе развитие высоких технологий / Брэд Смит, Кэрол Энн Браун; Пер. с англ. - М.: Альпина Паблишер, 2021. – 352 с.

12. Современное правопонимание: курс лекций / Отв. ред. М.Н. Марченко - М.: «Норма: Инфра-М», 2024. – 368 с.

13. Статья 4 (автор комментария к статье Ударцев С.Ф.) // Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий / Редкол. – Рогов И.И. (рук.) и др. – Астана, 2018. – 640 с.

14. Таженов А. Конфликтность в мире нарастает. Одна из его ключевых причин – кризис существующего миропорядка // Казахстанская правда. – 17 мая 2025 года.

15. Три царства права: действительность, действенность, легитимность / Под ред. Тимошиной Е.В. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2023. – 644 с.

16. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. доктора юр. наук. – Санкт-Петербург, 2011. – 50 с.

17. Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое, настоящее и будущее. Избранное. – М.: Юрлитинформ, 2022. – 536 с.

18. Филипова И.А. Правовое регулирование искусственного интеллекта: учебное пособие, 3-е изд., обновленное и доп. – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2025. – 321 с.

19. Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. - М.: «Научная книга», 2009. – 766 с.

ИСАБАЕВ Эржан Турлыбаевич –
заместитель директора Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз, к.ф.н., профессор

КОНСТИТУЦИЯ, ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД И ОНТОЛОГИЯ ПРАВА (ОПЫТ ФИЛОСОФСКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА)

Введение

2025 год знаменует собой 30-летие Конституции Республики Казахстан – Основного Закона, легитимизировавшего государственный суверенитет и обозначившего вектор перехода к правовому государству. Конституция не только юридический, но и онтологический феномен: она задаёт базовую структуру политического бытия, определяет границы власти и формирует образ правового человека. В этом контексте важно проанализировать не только текстуальные, но и сущностные – онтологические – аспекты роли Конституции и Конституционного Суда в правовой эволюции Казахстана и воздействие на этот процесс правовой культуры.

Конституция – это не только юридический текст, обладающий высшей юридической силой, но и социокультурный феномен. Юридическая форма, обретённая в 1995 году, заложила фундамент правового государства, однако без надлежащего наполнения этой формы содержанием – в виде устойчивой правовой культуры, онтологической легитимации и институциональной эффективности – её влияние остаётся ограниченным. Казахстан, как и большинство постсоветских государств, оказался перед дилеммой: наличие прогрессивной Конституции не автоматически означает торжество принципов правового государства в реальной практике. Это создает необходимость в постоянной трансформации как юридических механизмов, так и самой правовой ментальности общества.

В этой связи ключевой особенностью сегодняшнего дня является формирование собственной онтологии нашего общества, где онтология права занимает одно из центральных мест, вопросы ее развития и в целом бытия, а также понимание ключевых особенностей являются приоритетной задачей, стоящей не только перед представителями правовой науки, но и перед представителями всего к орпуса

гуманитарного знания. Кросспредметный подход является современным методом, который позволяет взглянуть на предмет изучения не просто в статике, но и оценить всю сложность и динамичность явления. Межпредметные исследования – особый методологический подход Евразийского института экономико-правовых исследований (ЕИЭПИ), который распространяется на все виды наших исследований и служит своеобразной визитной карточкой нашего института.

В данной статье мы рассмотрим влияние Конституции, правовой культуры, конституционных институтов, в нашем случае Конституционного Суда, на формирование правовой онтологии, на основе современных философских, экономических, политологических и социологических представлений, где это взаимодействие выступает субъектом производства правовых смыслов.

Онтология права

Онтология права – это философская дисциплина, изучающая бытие права, его сущность, основания существования, а также место и роль права в структуре реальности. Онтология права отвечает на фундаментальные вопросы: что есть право? как оно существует? какова его природа?

На основе этих фундаментальных вопросов можно констатировать, что онтология права представляет собой сложную конструкцию, в которой право может пониматься как формальная система (позитивизм), как воплощение универсального нравственного порядка (естественное право) или как культурно-переживаемая структура смысла (феноменология). Сравнительный анализ этих подходов раскрывает разные измерения бытия права и еще раз подчёркивает необходимость междисциплинарного взгляда в современных юридических, социологических, политологических исследованиях.

Вместе с тем необходимо выделить базовые аспекты онтологии права:

1. Право как феномен бытия.

Право рассматривается не только как система норм, но и как часть онтологической структуры общества – как проявление свободы, справедливости, порядка или воли.

2. Право и человек.

Онтология права изучает соотношение права и человеческой природы: является ли право врождённым, естественным (в духе естественного права), или это результат социального договора и институционального развития.

3. Право и государство.

Изучается, существует ли право вне государства (например, в виде обычного или естественного права), или же оно неразрывно связано с государственной властью.

4. Материальность и нематериальность права.

Обсуждается вопрос: существует ли право как самостоятельная субстанция (например, в духе платонических идей) или же оно существует лишь в сознании людей и через практики.

5. Источники онтологического понимания права.

Включают философию (Гегель, Кант, Аристотель), правовую герменевтику, теологические взгляды, а также современную феноменологию и экзистенциализм.

Конституция РК – онтологическая основа правопорядка

Конституция выступает как онтологическая основа правопорядка и в данном контексте выступает как архетип и трансцендентальная форма правопорядка. Она не просто норма, а форма коллективного юридического бытия нации. С её принятием в 1995 году Казахстан обрёл не только правовую определённость, но и символическую форму своего государственно-правового бытия.

Конституция воплотила основные онтологические свойства права. Во-первых, это – нормативная универсальность: все правовые акты и субъекты подчинены Конституции. Конституция в современной юриспруденции рассматривается не только как основополагающий нормативный акт, но и как универсальный правовой регулятор, обеспечивающий структурную и ценностную целостность правовой системы. В этом контексте Конституция Республики Казахстан выступает нормативным ядром, определяющим основания правопорядка, государственности и прав человека. Нормативная универсальность Конституции проявляется в её способности охватывать все сферы общественно-государственного устройства и быть эталоном для всей иерархии законодательства. Во-вторых – смысловая целостность: Конституция задаёт аксиологическую основу – суверенитет, права человека, справедливость. Конституция РК утверждает высшую ценность человека, его жизни, прав и свобод (статья 1), тем самым задавая ценностный каркас правового государства. Она является носителем: универсальных демократических ценностей (права человека, народовластие); национальных ориентиров правового и политического развития; основ мирного сосуществования и социального согласия. На основании этого мы можем констатировать – Конституция универсальна не только в юридическом, но и в мировоззренческом измерении. На мой взгляд, данный тезис подчеркивает значение документа: это нечто большее, чем основное, важное собрание регламентов. Мы говорим о Конституции не только как о фундаменте прекрасного здания на сияющем холме, но и, в первую очередь, как метаидеи, если можно сказать, ключевом замысле. В-третьих, трансцендентность: она выступает не только как текст, но и как высшая юридическая инстанция, обладающая статусом основания всей правовой системы. Современные правовые исследования выходят за пределы позитивизма и включают философско-онтологический и аксиологический подходы. В этом контексте понятие трансцендентности Конституции означает, что Конституция является не только источником норм, но и воплощением высших смыслов, ценностей и предельных оснований правового порядка. В условиях Республики Казахстан, прошедшей через этапы постсоветской трансформации, транзита власти и конституционной модернизации, это приобретает особое значение.

Трансцендентность в философии базируется на кантовской традиции – это то, что превосходит эмпирический опыт, но делает его возможным. Кант И. писал: «Трансцендентным называется всякое знание, которое выходит за пределы возможного опыта и ищет объяснения на основе вещей самих по себе.»[165].

Развивая эту мысль, можем отметить, что в праве – это то, что выходит за пределы позитивных норм, но легитимирует и обосновывает их. В правовом контексте Конституция – это не только юридический документ, но и выражение национального духа, идеи государства, метафизики права.

При этом трансцендентность Конституции проявляется в её способности легитимировать политическую и правовую систему; быть источником морального и исторического смысла и выступать «вне времени» – как текст, отражающий вечные ценности. В этой связи преодоление легалистской редукции является ключевой. Как пишет Зиманов С.З. – это переход от узкоправового к цивилизационно-историческому пониманию права, где Конституция выступает не только юридическим актом, но и символом культурного правопорядка, результатом исторической борьбы за право. Он отмечал: «Право у казахов было не просто нормой, а частью образа жизни, частью ментальности и системы ценностей. Законы – лишь вершина айсберга»[166].

Конституция легитимирует власть не через насилие или традицию, а через обращение к универсальным ценностям: демократии, правам человека, справедливости. Однако «…рассматривая аксиологические основы конституционного мировоззрения…необходимо учитывать особенности национального правосознания и, что не менее важно, особенности политической и правовой культуры…»[167].

Идея «Справедливого Казахстана» как аксиологическая парадигма

В 2022 году Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев выдвинул политико-правовую стратегию построения «Справедливого Казахстана», которая стала нравственным и аксиологическим ориентиром для всего курса реформ. Эта концепция апеллирует к идеалам: верховенства закона; подотчетности власти обществу; инклюзивного развития и социальной справедливости; восстановления доверия к институтам.

«Справедливость – фундамент общественного договора. Без справедливости невозможно устойчивое развитие, невозможно национальное единство»[168].

Как мы отмечали выше, понятие трансцендентности Конституции РК открывает путь к более глубокому пониманию её роли не только как юридического

165 Кант И. Критика чистого разума. –М.: Академический проспект. 2020. – С.20.
166 Зиманов С.З. Суд биев в истории казахского народа. –Мысль 18.06.2015 Mysl. Kazqazeta.kzt.
167 Бондарь Н.С. Аксиология конституционного мировоззрения. // Конституционное и муниципальное право. – 2021. - №12. – С.6.
168 Токаев К.К., Послание народу РК, 2022. URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130 (дата обращения: 03.05.2025).

инструмента, но и как источника правовой онтологии, нравственного смысла и духовной устойчивости общества. Это важно для построения не просто правового государства, но ценностного и идентичного сообщества, где Конституция – не просто «закон о законах», а манифест существования нации в праве.

Идея «Справедливого Казахстана» – это не только политический лозунг, но и правовая трансценденция, нацеленная на глубокую реонтологизацию права, возвращение к его смыслу, ценности и гуманистической сути. Конституционный Суд выступает центром смысловой и правовой гравитации, направляя реформы, интерпретации и законотворчество в сторону конституционного гуманизма, устойчивости институтов.

Конституционный Суд РК – метаправовая трансценденция

Конституционный Суд в этом контексте можно рассматривать как «компас справедливости», корректирующий движение институтов в соответствии с духом Основного Закона.

Роль Конституционного Суда в обеспечении трансцендентности является одной из решающих. С созданием в 2023 году нового Конституционного Суда РК[169] усилилась функция оберегающего интерпретатора трансцендентных смыслов Конституции. Суд не только проверяет соответствие актов Основному Закону, но и интерпретирует его в духе устойчивых ценностей, национального консенсуса и исторической преемственности. Это делает Суд институтом метаправовой трансценденции, гарантирующим «дух Конституции».

Собственно переход от модели ограниченного конституционного контроля (Совета) к полноценной конституционной юстиции, ориентированной на ценностную защиту Основного Закона, запустил процесс ценностной трансформации правовой системы, при которой юридическая система опирается не только на позитивное право, но и на принципы справедливости, соразмерности, баланса публичного и частного интереса. Это означает переосмысление роли Конституции – она должна стать не только «юридическим контрактом», но и онтологическим источником легитимности власти и смыслом правовой жизни общества. Конституционный Суд в этом контексте может быть не просто надзорным органом, а институтом ценностной кодификации общественного смысла, хранителем этической структуры правопорядка.

Конституционный Суд РК – это не просто орган юридической экспертизы. Он выполняет функцию «хранителя онтологического смысла Конституции». Его деятельность включает следующее:

1. Толкование и конкретизация смысла Конституции – суд участвует в формировании живой конституционной доктрины.

2. Контроль за нормативными правовыми актами – устранение правовых норм, искажающих фундаментальные принципы Конституции.

169 Конституция Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями на 2023 г.). URL: https://www.akorda.kz/ru/offici _documents/constitution (дата обращения: 03.05.2025).

3. Правозащитная функция – с 2023 года граждане получили возможность обращаться в Конституционный Суд напрямую, что укрепляет субъективные правовые позиции личности.

4. Онтологическая стабилизация системы – Суд препятствует правовому нигилизму и институциональному произволу, обеспечивая непрерывность правового бытия.

Конституционный Суд становится символом и инструментом нового общественного договора, в котором право – это не только формальность, но и справедливость как реальность; гражданин – активный субъект конституционного порядка; государство – служебный институт, подотчетный Конституции.

В этой связи можно отметить следующие парадигмы:

Аксиологическая парадигма – Интерпретация Конституции в духе справедливости, гуманизма и демократических ценностей, провозглашённых в её преамбуле и ст. 1 (высшая ценность – человек).

Институциональная парадигма – укрепление принципа разделения властей, формирование устойчивой конституционной архитектуры, особенно через толкование статей о полномочиях Парламента, Президента, Правительства.

Защитная парадигма – реализация прав граждан на конституционную жалобу как механизм обеспечения прав и свобод в условиях административного или судебного производства.

Преодоление институционального разрыва

В этой статье я во многом опираюсь на мысли Норта Д. (Нобелевская премия по экономике 1993), основоположника новой институциональной экономики,одной из самых продуктивных и влиятельных школ не только экономики, но всего корпуса гуманитарных наук в настоящее время, и Аджемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Дж. (Нобелевская премия по экономике 2024). По Норту Д. мы имеем два типа институтов: формальные (законы, регламенты, указы, конституции, суды) и неформальные (поведенческие нормы, культурные шаблоны, неформальные связи). Как он отмечал, история имеет значение. Она имеет значение не просто потому, что мы можем извлечь уроки из прошлого, но и потому, что настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым. А прошлое может быть понято нами только как процесс институционального развития. Интегрировать понятие «институты» в экономическую теорию и экономическую историю — значит сделать важный шаг в развитии этой теории и истории[170].

Еще одна ключевая мысль Норта Д.:

Институты – это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных

170 Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997. URL: https://gtmarket.ru/library/basis/6310/6312 (дата обращения: 03.05.2025).

мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике. Институциональные изменения определяют то, как общества развиваются во времени, и таким образом являются ключом к пониманию исторических перемен[171].

Данный тезис имеет принципиальное значение и актуальность для нашего анализа. Выводы из теории новой институциональной экономики, сформулированные Нортом Дугласом в его «Нобелевской речи», озаглавленной «Функционирование экономики во времени», заключаются в том, что чрезвычайно трудно, да и практически недостоверно анализировать переход от плановой экономики к рыночной без институционального подхода к проблемам и событиям. Мысль автора сводится к следующему: если законы могут быть изменены в течение короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно. Именно такие нормы создают легитимную основу для действия законов, а революционные изменения последних часто приводят к результатам, отличающимся от ожидаемых. Страны, которые принимали законы, пригодные для других экономических условий, для других неформальных норм и побудительных факторов, приобретали совсем не то направление развития, что имели государства, откуда эти законы были заимствованы. Перенос политических и экономических законов западных рынков в условия республик бывшего СССР не стал достаточным фактором успешного функционирования последних[172].

В свою очередь Аджемоглу Д. и Робинсон Дж. отмечали: центральный пункт нашей теории – это связь между инклюзивными экономическими и политическими институтами и благосостоянием. Инклюзивные экономические институты, обеспечивающие права собственности, создающие ровное игровое поле и привлекающие инвестиции в новые технологии и знания, более благоприятствуют экономическому росту, чем экстрактивные экономические институты, которые приводят к изъятию ресурсов у большинства в пользу меньшинства и не могут обеспечить права собственности или дать стимулы для экономической деятельности. Инклюзивные экономические институты поддерживают соответствующие политические институты и сами же, в свою очередь, опираются на них. А инклюзивные политические институты – это те, что обеспечивают широкое распределение политической власти и при этом позволяют достичь такой степени политической централизации, которая гарантирует законность и порядок, сохранность прав собственности и инклюзивную рыночную экономику[173]. Аджемоглу и Робинсон развивают эту мысль, делая акцент на различии между инклюзивными и экстрактивными институтами. С их точки зрения, устойчивое развитие возникает там, где институты обеспечивают широкое участие, защиту прав и политическую конкуренцию — что в свою очередь формирует соответствующую культуру.

171 Там же.

172 Там же.

173 Д. Аджемоглу, Дж. А. Робинсон. Почему одни страны богатые, а другие бедные. – М. 2024, АСТ. – С.563

Там, где политические трансакционные издержки низки, а политические актёры руководствуются точными и долгосрочными моделями, возникнут эффективные права собственности. Но чаще высокие трансакционные издержки и субъективные концепции актёров приводили к формированию таких прав собственности, которые не индуцируют экономический рост, а возникшие на их основе организации не имеют стимулов к созданию более продуктивных экономических правил. Тогда возникает сомнение не только в постепенном характере институциональных изменений, но и в возможности создания институтов, обеспечивающих надёжные обязательства, которые ведут к заключению более эффективных соглашений. Почему так происходит?

Ключевая проблема казахстанских институтов заключается не в отсутствии формальных структур, а в том, что они не укоренены в реальной политико-правовой культуре и не имеют долгой истории. Отсутствие связи между «буквой закона» и «духом практики» может приводить к дисфункции управления, снижению доверия и затруднять модернизацию. Если законы могут быть изменены в течение короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно.

Еще один немаловажный элемент в данной конструкции – доверие. Гидденс Энтони, один из ключевых теоретиков современной социологии, рассматривает доверие как центральное понятие в условиях позднего модерна. Гидденс Э. понимал доверие как основу социального порядка. Он рассматривает доверие не как индивидуальное чувство, а как структурный компонент общества, обеспечивающий взаимодействие в условиях неопределённости. Гидденс отличает доверие от привычки и уверенности: уверенность (confidence) – рутина, принятая без вопросов, доверие (trust) – активный выбор, сделанный в условиях риска. На этой основе выделяются фидуциарные отношения – формы доверия, которые базируются не на личных знаниях, а на вере в институты. Пример: мы доверяем пилоту авиалайнера, не зная его лично, потому что верим в систему подготовки пилотов и авиационные институты. Гидденс Э. писал: «Trust in abstract systems is not the same as trust in individuals.» («Доверие к абстрактным системам — это не то же самое, что доверие к индивидам»)[174]. Для Гидденса ключевым становится понятие онтологической безопасности — чувства стабильности и уверенности в мире. Она возможна при наличии: надежных рутин (routine practices); стабильных социальных связей; устойчивых институциональных рамок, в которые человек «встраивает» доверие.

Эффективные политико-экономические системы формируют гибкие институциональные структуры, способные переживать шоки и перемены и являющиеся элементом успешного развития на основе доверия. Как показывает опыт новейшей истории, формирование данных систем является результатом длительного процесса. Вместе с тем наше общество и государство пережило ряд шоков, при котором институты устояли и показывают способность к дальнейшему развитию. В этом значении Кара Кантар был не просто был политическим кризисом,

174 Giddens A. The Consequences of Modernity. Stanford University Press, 1990. – P.26

который мы пережили. Он показал устойчивость институтов и всей системы и доверие людей к этой системе. На этой основе общество приступило к дальнейшей продуманной трансформации. В этой связи не могу не упомянуть аналогию с событиями 1989 года на Тяньаньмэне в КНР. После этого Китай стал более сильным и могучим и начал свой исторический, беспрецедентный рывок, превратившись в одного из мировых лидеров.

Правовая культура и трансформация правового патернализма

Переход от советской системы к рыночной, развивающий политические, экономические, правовые институты, закончился. Совершенно понятно, что мы рассматриваем данный исторический процесс как философский, социальный, политико-экономический феномен, а не как конкретное действие, имеющее строго определенные временные рамки. Если уместно использовать метафору, связанную с временами года, всегда сложно определить четкие сроки перехода от зимы к весне, так и в нашем рассмотрении невозможно зафиксировать строгие временные параметры, но мы всегда знаем, что по календарю после февраля наступает первый день марта.

Несмотря на провозглашённые в Конституции ценности – верховенство закона, разделение властей, приоритет прав человека – в течение части новейшей истории Казахстана наблюдались доминирование исполнительной власти, слабость парламентского контроля, формализм в правоприменении и ограниченность судебной независимости. Это порождало в какой-то степени ситуацию, в которой официальная модель правового государства существовала параллельно с архаическими практиками правового нигилизма и произвольного правоприменения. Для снятия данного противоречия необходима развитая правовая культура – осознание гражданами своих прав, механизмов их защиты, а также доверие к правовым институтам. В казахстанском обществе долгое время сохранялось патерналистское восприятие власти, когда государство рассматривается как источник благ, а не как объект общественного контроля. Это мешало развитию правовой субъектности личности и снижало гражданскую активность в защите конституционных прав. Конституция в такой среде воспринимается, скорее, как отвлечённая декларация, чем как инструмент повседневной правовой защиты.

Таким образом, мы в нашем рассмотрении переходим к рассмотрению принципа культурного детерминизма Вебера М., который был своего рода Манифестом Эпохи Модерна.

Он указывал, что Новое время характеризуется изменением ситуации в духовной сфере общества. Мир для человека этого общества становится более ясным и прозрачным, он становится «расколдованным». Причиной этого является процесс рационализации, в ходе которого общество расстается с мистикой и мифологическими представлениями. Религиозные представления тоже несут в себе

внутренние процессы рационализации, в ходе чего мистицизм религиозных идей трансформируется в нечто рационально осмысленное. Вебер пишет: «возрастающая интеллектуализация и рационализация... не означают роста знаний о жизненных условиях, в каких приходится существовать. Она означает нечто иное: люди знают или верят в то, что стоит только захотеть, и в любое время все это можно узнать; что, следовательно, принципиально нет никаких таинственных, не поддающихся учету сил, которые здесь действуют, что, напротив, всеми вещами в принципе можно овладеть путем расчета...Больше не нужно прибегать к магическим средствам, чтобы склонить на свою сторону или подчинить себе духов, как это делал дикарь, для которого существовали подобные таинственные силы. Теперь все делается с помощью технических средств и расчета. Вот это и есть интеллектуализация»[175].

В этом смысле Вебер Макс исходил из того, что культура, особенно этическая, формирует экономические и политические структуры. Его знаменитая концепция «протестантской этики» иллюстрирует, как внутренние ценности общества способствуют формированию рациональных, правовых и бюрократических институтов. В рамках этой логики правовая культура может утвердиться только там, где существуют высокая политическая и гражданская культура, уважение к закону и индивидуальной ответственности.

Поэтому наиболее серьёзным вызовом остаётся формирование устойчивой правовой культуры, в которой Конституция воспринимается не как «документ сверху», а как объединяющий символ политической нации. Конституция должна быть встроена в гражданскую идентичность, стать частью коллективной памяти и повседневного юридического мышления. Это требует системного правового образования, интеграции конституционно-правовых ценностей в культуру госслужбы, создания практик публичной юридической рефлексии.

Культурный детерминизм отмечает роль правовой культуры, менталитета и общественных установок в функционировании правовых институтов. В условиях переходного общества формальные институты могут не достигать своей цели без поддержки со стороны правосознания граждан и элит. И, наконец, политико-правовая традиция.

В Казахстане долгое время доминировала правовая культура, ориентированная на вертикальные механизмы власти, где суды воспринимались как продолжение исполнительной власти. Конституционный контроль, следовательно, воспринимался скорее, как технический фильтр, чем как реальный механизм защиты прав человека. Эта установка меняется медленно и требует не только институциональной реформы, но и культурной трансформации. Мы в данной статье приводили аргумент Норта Д. о том, что такого рода трансформации являются инкрементными. Институциональные изменения – это сложный процесс, потому что предельные изменения (changes at the margin) могут быть следствием изменений

175 Вебер М. Наука как призвание и профессия // М. Вебер. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С.713–714.

в правилах, неформальных ограничениях, в способах и эффективности принуждения к исполнению правил и ограничений. Более того, процесс институциональных изменений обычно носит инкрементный, а не дискретный характер. Объяснение того, как и почему происходят инкрементные изменения и почему даже дискретные изменения (такие, как революции и завоевания) не являются абсолютно дискретными, состоит в укоренённости неформальных ограничений в обществе. Хотя формальные правила можно изменить за одну ночь путём принятия политических или юридических решений, неформальные ограничения, воплощённые в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям. Эти культурные ограничения не только связывают прошлое с настоящим и будущим, но и дают нам ключ к пониманию исторического пути[176].

Заключение

Тридцатилетие Конституции РК является не только юбилеем, но и символом завершения этапа транзитной модели конституционного развития. Институциональный и культурный детерминизм не являются взаимоисключающими. Институциональная реформа без культурной поддержки остается формальностью. Онтология права предполагает совокупность норм, а также систему ценностей, смыслов и интерпретаций, через которую реализуются правовые принципы.

Современные правовые исследования выходят за пределы позитивизма, включая философско-онтологический и аксиологический подходы. В этом контексте понятие трансцендентности Конституции означает, что Конституция является не только источником норм, но и воплощением высших смыслов, ценностей и предельных оснований правового порядка. В условиях Республики Казахстан, прошедшей через этапы постсоветской трансформации, транзита власти и конституционной модернизации, это приобретает особое значение.

Преодоление институционального разрыва и правого патернализма требует синхронного усилия: реформ сверху и запросов снизу, институциональных изменений и культурной трансформации. Только в этом случае Казахстан сможет выстроить устойчивое, инклюзивное и легитимное государство, в котором необходимо соблюдать ключевые принципы:

1. Политические институты сохраняют стабильность, если их поддерживают организации, заинтересованные в их неизменности;

2. Для успешного осуществления реформ необходимо изменение институциональной системы;

3. Модификация норм поведения, поддерживающих и легитимизирующих новые законы, является длительным процессом и при отсутствии такого побудительного механизма государственное устройство не может быть стабильным;

176 Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: «Фонд экономической книги: Начало», 1997. – С.17.

4. В перспективе экономический рост возможен и при авторитарных режимах, но требует разработки законов и правил на долгосрочной основе;

5. Доверие не как индивидуальное чувство, а как структурный компонент общества, обеспечивающий взаимодействие институтов;

Особое место в этой связи имеет Конституционный Суд Республики Казахстан, который становится авторитетным, независимым и ценностно-ориентированным арбитром в системе разделения властей и гарантом конституционной демократии. Конституционный Суд представляет собой важный элемент национальной правовой архитектуры. Однако его реальное влияние определяется не только конституционно закрепленными нормами, но и культурным контекстом, в котором он функционирует. Только комплексное понимание институциональных и культурных детерминант позволяет выработать эффективные механизмы повышения правовой устойчивости и легитимности института конституционного контроля. В интервью газете «Egemen Qazaqstan» Президент Казахстана Токаев К.К. отмечал: «мы воссоздали Конституционный Суд, который является, по сути, высшим органом конституционного контроля, обеспечивающим верховенство Конституции»[177].

Это высказывание Президента отражает стремление к построению справедливого и правового государства, где Конституционный Суд играет центральную роль в защите прав и свобод граждан и отражает стратегический вектор в развитии.

Современное развитие казахстанского конституционализма требует осмысления не только правовых форм, но и фундаментальных оснований, лежащих в основе права как социального и культурного феномена. Центральными в этом процессе выступают такие категории, как правовая культура, онтологическая природа права, Конституция как ценностное основание государства, а также Конституционный Суд как институциональный гарант справедливости и доверия.

Правовая культура выступает неотъемлемым условием устойчивости конституционного порядка, поскольку именно через неё формируется способность общества воспринимать право не как внешнюю принудительную силу, а как внутренне признанную норму справедливого общежития. Она предполагает не только знание норм, но и их принятие, доверие к институтам и субъектам правореализации, в том числе к Конституционному Суду.

Конституция Республики Казахстан в этом контексте представляет собой не просто нормативный акт высшей юридической силы, но и онтологический центр правового порядка, выражающий собой основы коллективной идентичности, идеи достоинства, свободы и справедливости. Такое понимание позволяет говорить о Конституции не только как о правовом документе, но и как о выражении ценностного консенсуса общества.

С позиции онтологии права, право не исчерпывается позитивной формой. Оно предполагает наличие трансцендентного измерения, включающего справедливость, моральную легитимность, доверие и смысл. В условиях переходного об-

177 Egemen Qazaqstan. 04.01.23. URL: https://egemen.kz/ (дата обращения: 03.05.2025).

щества именно восстановление доверия к праву – как институционального, так и экзистенциального – становится первоочередной задачей. Здесь особое значение приобретает деятельность Конституционного Суда, выступающего не только органом контроля, но и хранителем ценностного измерения Конституции. Его решения могут способствовать формированию общественного доверия, институциональной предсказуемости и правовой идентичности.

В этих условиях программа «Справедливого Казахстана», обозначенная Президентом Республики Казахстан К. К. Токаевым, требует глубокого правового сопровождения. Справедливость как цель государственной политики не может быть достигнута только административными средствами. Она требует развития правосознания, институционализации ценностей и опоры на устойчивую правовую культуру. Таким образом, интеграция категорий справедливости, доверия, онтологического понимания права и верховенства Конституции в институциональную практику представляет собой ключ к формированию зрелого и справедливого правового порядка в Казахстане.

Список использованной литературы

1. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. «Почему одни страны богатые, а другие бедные». –М. 2024, АСТ.

2. Бондарь Н.С. Аксиология конституционного мировоззрения. // Конституционное и муниципальное право. – 2021. -№12.

3. Вебер М. Наука как призвание и профессия // М. Вебер. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990.

4. Giddens A. The Consequences of Modernity. – Stanford University Press, 1990.

5. Кант И. Критика чистого разума. – М.: Академический проспект. 2020.

6.Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997. URL: https://gtmarket.ru/library/basis/6310/6312. (дата обращения: 03.05.2025).

7. Норт Д. «Функционирование экономики во времени» Отечественные Записки, 6 номер 2024г.URL: https://strana-oz.ru/2004/6.

8. Токаев К.К., Послание народу РК, 2022. URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130 (дата обращения: 03.05.2025).

ЖАТКАНБАЕВА Айжан Ержановна –
судья Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Уникальность понятия «безопасность» заключается в универсальном и всеохватывающем характере его содержания.

Обеспечение безопасности было и остается самой насущной проблемой человечества, важнейшим фактором, определяющим сознание и поведение каждой отдельно взятой личности, обеспечивающим развитие таких социальных институтов, как семья, общество, государство и цивилизация в целом.

Современная философия рассматривает безопасность как диалектическую систему взаимосвязанных интересов человека, общества и государства, обладающих безусловным влиянием друг на друга: интерес человека заключается в защите его жизни, прав и свобод, возможности динамичного развития его как личности; интерес общества, в свою очередь, представляет собой совокупность его материальных и духовных ценностей; интерес государства охватывает интересы и личности, и общества, сводится к сохранению отношений и ценностей, устанавливаемых и охраняемых Конституцией. Достижение устойчивого состояния защищенности этих интересов от потенциальных и реальных угроз и их последствий и представляет собой тем самым объективный симбиоз –национальную безопасность.

Именно этот подход заложен в основе современных национальных концепций безопасности практически всех стран мира, в том числе и Республики Казахстан.

Возникающие объективные и субъективные обстоятельства, как правило, провоцируют конкуренцию интересов, создавая ситуации, когда разнонаправленные, или даже взаимоисключающие, интересы требуют поиска их баланса.

Баланс интересов в социуме – это цель, которая достигается различными усилиями и инструментами. В их числе право играет первоочередную роль и его основная задача заключается в «создании юридического каркаса, уравновешивающего противоположные интересы и позволяющего им сосуществовать и реализовываться в едином правовом поле»[178].

Конституция как Основной Закон и воплощение общественного договора призвана закрепить принципиальные начала такой организованности общественных отношений, которые могут обеспечить целенаправленное и гармоничное функционирование всего социума в рамках определенного государства[179]. Достижение такого рода баланса есть ни что иное, как обеспечение основ всеобщей безопасности.

178 Саликов М.С., Мочалов А.Н. Обеспечение баланса интересов как основная задача конституционно-правового регулирования // European and Asian Law Review. – 2023. - № 3. -Т. 6. – С. 10-28.

179 Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в Республике Казахстан. Автореф. на соиск. уч. степ. д.ю.н. – А., 2009 г. – С. 10.

Всеобщая безопасность – это базовая цель. Республика Казахстан как демократическое, светское, правовое и социальное государство, высшими социальными ценностями которого являются основы конституционного строя; человек, его права и свободы; интересы общества и государства, государственный суверенитет, политическое и идеологическое многообразие, демократические институты; мирное сосуществование, международное сотрудничество; общественное согласие, экономическое развитие и стабильность и др., стремится к достижению этой цели путем практической реализации таких принципов в деятельности государственных и общественных институтов.

Национальная безопасность представляет собой наиболее сложное, многоаспектное и многоуровневое явление, на состояние которого оказывают влияние различные внутренние и внешние факторы (угрозы). Именно они диктуют необходимость разработки направлений защиты и расстановки правильных акцентов в деятельности по обеспечению функционирования всей системы национальной безопасности. Одним из указанных факторов в последние десятилетия стала быстро растущая и изменяющаяся информационная среда, которая уже оценивается в качестве системообразующего фактора жизни как отдельно взятой личности, так и общества в целом.

Широкое использование информационных технологий, внедрение модернизируемых цифровых новаций, роботизация и применение генеративного искусственного интеллекта практически во всех сферах жизнедеятельности человека, общества и государства – это обыденность, которая требует определенного приспособления к жизни в таких меняющихся условиях, созданных новыми технологиями, приводящими как к технологической, так и поведенческой зависимости. Наличие такой зависимости вызывает серьезный дискомфорт и несет стратегическую угрозу в целом для жизни человека, общества и государства.

Эффективность, оперативность, объем и качество прогнозирования, наличие интересных и актуальных контентов, скорость обмена – все это основано на обороте данных, в том числе и конфиденциального характера. Это, безусловно, несет ряд существенных угроз реального и потенциального характера, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности.

Соответственно, информационная безопасность выделена законодателем в качестве одной из важнейших составляющих национальной безопасности. Она заключается в защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере[180].

Информационная безопасность – это прежде всего безопасность информационного оборота. Он, в свою очередь, обладает особенностью, которая позволяет информации сохраняться и постоянно обогащаться.

180 Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527/z1200527.htm (дата обращения: 11.02.2025).

Оборот информации – это ее жизненный цикл (распространение – преобразование – потребление – создание – и вновь распространение)[181]. Именно наличие возможности человека (общества, государства) беспрепятственно совершать обмен информацией лежит в основе информационных прав. Всеобщая декларация прав человека закрепила информационные права человека, исходя именно из оборота информации: свобода человека искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ[182]. Эта своего рода формула использована и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.)[183].

Конституция Республики Казахстан также закрепила комплекс информационных прав человека и гражданина на основе цикличности информационного оборота:

– право получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом (пункт 2 статьи 20);

– свобода слова и творчества, запрет цензуры (пункт 1 статьи 20);

– право граждан мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 32);

– право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (пункт 1 статьи 33).

Основной Закон заложил принципиальные основы информационной безопасности всех трех субъектов:

1) личности – посредством закрепления:

2) права каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства (пункт 1 статьи 18);

3) права каждого на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение данного права допускается только в случаях и в порядке, прямо установленных законом (пункт 2 статьи 18);

4) обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и средств массовой информации обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (пункт 3 статьи 18);

5) права каждого на признание его правосубъектности и права защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону, права на судебную защиту своих прав и свобод (пункты 1 и 2 статьи 13);

---

181 Копылов В.А. Информационное право. Вопросы теории и практики. – М., Юристъ, 2003. – С.46-49.

182 Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Права человека и судопроизводство: Собрание международных документов. USIA Regional Program Office Viena 1996. – P.9.

183 Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 11.02.2025).

6) прав и свобод человека, принадлежащих каждому от рождения, которые признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (пункт 2 статьи 12);

7) признания и равной защиты государственной и частной собственности, в том числе собственности на информацию и носители информации, а также утверждение того, что собственность обязывает и пользование ею должно одновременно служить общественному благу (пункты 1 и 2 статьи 6);

8) утверждения того, что гражданин Республики Казахстан в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности (пункт 3 статьи 12);

9) установления обязательной публикации всех законов, международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является к тому же обязательным условием их применения (пункт 4 статьи 4);

2) общества – посредством закрепления:

1) признания идеологического и политического многообразия (пункт 1 статьи 5);

2) утверждения, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность (пункт 5 статьи 12);

3) запрета сокрытия должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, что влечет ответственность в соответствии с законами (пункт 2 статьи 31).

3) государства – посредством закрепления:

1) на уровне закона перечня сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан (пункт 2 статьи 20);

2) защиты государственной собственности (в том числе и на государственную информацию и ее носители) (пункт 1 статьи 6);

3) прав и обязанности государства устанавливать общеобязательные стандарты образования, обязанности всех учебных заведений соответствовать этим стандартам (пункт 4 статьи 30).

Конституционное положение о недопущении пропаганды или агитации насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия (пункт 3 статьи 20) в равной степени обеспечивает защиту информационных прав всех трех субъектов конституционно-правового регулирования, как и положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 39)[184].

184 Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_(дата обращения: 20.02.2025).

Указанные конституционные положения реализуются посредством практического применения реализации всех мер информационной безопасности, представляющих в совокупности деятельность, направленную на предупреждение несанкционированного доступа, применения, обнаружения и преобразования данных. При этом информационные ресурсы должны соответствовать объективным требованиям информационного оборота, то есть быть открытыми источниками, позволяющими пользователям в определенных случаях беспрепятственно получать интересующую их информацию, и в то же время в необходимых случаях быть конфиденциальными, в целом представлять собой единую (стабильную) систему информационных ресурсов и поддерживающей их инфраструктуры. Именно необходимость обеспечения этих, по сути взаимоисключающих, требований, а именно обязательности открытости и в то же время соблюдения конфиденциальности данных, представляет собой важнейшую проблему и предмет информационной безопасности, что определяет специфику предпринимаемых методов, способов и действий.

Информационное общество, на примере Казахстана, прошло ряд этапов развития: от принятия мер по формированию национальной информационной инфраструктуры и обучению информационной грамотности до ее современного состояния – создания цифрового общества и цифровой экономики. Этот период «Индустрия 4.0» основан на развитии электронного бизнеса и коммерции, функционировании цифрового правительства с применением технологии искусственного интеллекта, активным использованием интернет-банкинга и иных финансовых IT-услуг. Все это сопровождалось как ранее, так и в настоящее время появлением все новых информационных угроз, ростом информационной (компьютерной) преступности, влекущих, главным образом, утечку данных и, как следствие, серьезные финансовые потери, репутационные риски.

Соответственно, динамика развития информационных технологий в социально-экономической и культурной жизни личности, общества и государства предъявляет повышенные требования к решению вопросов безопасности. В целях противодействия такого рода рискам в Казахстане в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях были предусмотрены составы наказуемых деяний в сфере информатизации и связи[185], в области печати и информации[186]. Несмотря на такие меры, большинство противоправных деяний сегодня возможны, так как они совершаются с применением информационных и цифровых технологий, а также искусственного интеллекта. Тем самым существенно увеличиваются риски несанкционированного доступа вследствие слабой программной защиты, доверчивости или отсутствия необходимых знаний у пользователей IT-систем, интернет-банкинга и пр.

185 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V. URL:https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226 (дата обращения: 20.02.2025).

186 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235 (дата обращения: 20.02.2025).

Обеспечение информационной безопасности – это всегда комплексная работа, включающая применение организационных, технических, программных, социальных механизмов. Именно за государством, осуществляющим свои полномочия посредством организации деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также специально уполномоченных органов обоснованно признается активная роль в обеспечении безопасности.

Первым специализированным документом, признавшим необходимость обеспечения информационной безопасности как важной стратегической государственной задачи, была Концепция информационной безопасности Республики Казахстан.

Концепция признала в качестве объектов обеспечения информационной безопасности информационные ресурсы и системы; права физических и юридических лиц; системы формирования общественного сознания и системы принятия политических решений. Эта структура объектов защиты сохранена и по сей день.

Важно, что Концепция уже на тот период определила общественное сознание и систему принятия политических решений важнейшими объектами защиты от негативного пропагандистского и психологического воздействия[187].

Следующим специализированным программным документом стала Концепция кибербезопасности («Киберщит Казахстана»), которая официально ввела понятие «кибербезопасность», отражающее существенные признаки защищенности информации в электронной форме и среды ее обработки, хранения, передачи (электронных информационных ресурсов, информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры) от внешних и внутренних угроз (информационной безопасности в сфере информатизации)[188].

Предназначением данной Концепции стало определение основных направлений государственной политики в сфере защиты электронных информационных ресурсов, информационных систем и сетей телекоммуникаций, в том числе и путем непрерывного мониторинга информационной безопасности объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры: государственных органов, физических и юридических лиц.

В рамках реализации данной Концепции была создана необходимая нормативная правовая база, в том числе установлены требования для объектов «электронного правительства», созданы Национальный координационный центр информационной безопасности, обеспечивший защиту информационных ресурсов государственных органов и критически важной информационной инфраструктуры Республики Казахстан от кибератак и киберинцидентов, и отраслевой центр

187 Концепция информационной безопасности Республики Казахстан. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 года № 199. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000199 (дата обращения: 25.02.2025).

188 Концепция кибербезопасности («Киберщит Казахстана»). Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 407. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000407 (дата обращения: 25.02.2025).

информационной безопасности, осуществляющий деятельность по анализу, оценке, прогнозированию и профилактике угроз кибербезопасности финансового рынка и финансовых организаций в Казахстане. Также внедрена система «контроль доступа к персональным данным», предусматривающая комплекс мер по обеспечению защиты персональных данных.

Принятые ранее меры нельзя считать вполне достаточными, так как акценты в этой работе постоянно смещаются.

Современные угрозы предопределены состоянием жизнедеятельности в цифровом обществе, в котором абсолютно доступны IT-программы, гаджеты и новые технологии, которые постоянно модифицируются.

Так, на сегодняшний день анализ данных по вопросам кибербезопасности показал иную картину угроз: атаки *вредоносных программ, роботов, шифровальщиков; кибершпионаж; фишинговые атаки* через мессенджеры и электронную почту, ориентированные на кражу конфиденциальных данных; *уязвимость Интернет-вещей (IoT – коллективная сеть подключенных устройств и технологий, передача данных между физическими объектами) и многое другое. Соответственно, это требует совершенствования мер профилактики, предупреждения и противодействия со стороны государства.*

Как и процесс превращения аналоговых данных и рабочих процессов в цифровой формат, который применяется сегодня практически во всех сферах жизнедеятельности (образование, здравоохранение, бизнес, промышленность, социальные и иные государственные услуги, государственное управление и пр.), цифровизация начинается с формирования и сбора данных. Это создает новый блок информационных угроз. Несмотря на постоянные риски и угрозы, ц*ифровое пространство стало основным каналом взаимодействия между гражданами, бизнесом и государством, в результате чего* была принята Концепция цифровой трансформации, развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности на 2023 – 2029 годы, которая помимо прочего выделила вопросы, связанные с необходимостью усиления защиты персональных данных[189].

Защита персональных данных – проблема стратегического значения, решение которой возможно только путем жесткого государственного контроля.

Пересмотр положений законодательства о персональных данных и их защите, а также вопросы недопустимости дискриминации при использовании технологий больших данных, ограничения при неконтролируемом применении гаджетов с целью отслеживания граждан определены Концепцией правовой политики до 2030 года как приоритетные направления национального права[190].

189 Концепция цифровой трансформации, развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности на 2023 – 2029 годы. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2023 года № 269. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000269 (дата обращения: 02.03.25).

190 Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674 (дата обращения: 05.03.2025).

Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года «О персональных данных и их защите» закрепляет основные принципы сбора, обработки, а также распространения персональных данных. Действующим законодательством установлена юридическая ответственность за нарушение целостности и сохранности электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные на собственников или владельцев электронных информационных ресурсов.

Сбор, обработка, передача и иные операции с электронными базами данных, содержащими открытые персональные данные в соответствии с нормами права, требуют согласия субъекта персональных данных или его законного представителя, а также его уведомления обо всех случаях использования, изменения и дополнения персональных данных в рамках информационного взаимодействия, как и информирования об использовании интеллектуального робота при автоматизированной обработке данных[191]. Любые операции с этими данными должны ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей. Избыточные персональные данные по отношению к целям их обработки не подлежат обработке[192].

Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года «О государственных услугах» предусматривает, что оказание государственной услуги в электронной форме может проводиться с использованием биометрической аутентификации личности услугополучателя[193]. На уровне подзаконного акта установлено, что сбор биометрических данных производится у физических лиц, достигших восемнадцатилетнего возраста, на добровольной основе[194].

С 2025 года вступили в силу положения Закона Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года «О дактилоскопической и геномной регистрации», в соответствии с которыми введена и проводится дактилоскопическая регистрация граждан Республики Казахстан старше 16 лет при наличии их согласия. Для определенной категории граждан и иностранцев данный Закон предусматривает обязательную дактилоскопическую регистрацию. В настоящее время рассматривается вопрос о возможности применения операторами сотовой связи биометрической идентификации при регистрации номера телефона.

Кроме того, формируются базы данных физических и юридических лиц, не требующие для этого их согласия. Такими базами являются налоговые, таможен-

191 Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418 (дата обращения: 05.03.2025).

192 Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года № 94-V «О персональных данных и их защите». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000040. (дата обращения: 05.03.2025).

193 Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021547. (дата обращения: 05.03.2025).

194 Приказ Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 27 октября 2020 года № 406/НҚ «Об утверждении Правил сбора, обработки и хранения биометрических данных физических лиц для их биометрической аутентификации при оказании государственных услуг». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021547. (дата обращения: 05.03.2025).

ные базы данных, базы, содержащие сведения о проводимых операциях с движимым и недвижимым имуществом, по вопросам трудоустройства, о платежных операциях, получении электронных услуг, формировании заказов и другие. Все это в целом формирует суммарный запас информации, которая проходит оцифровку. В результате базы интегрируются и используются собственниками и (или) операторами для различных целей.

Интеграция баз данных делает их доступными для заинтересованных сторон и клиентских приложений без снижения качества данных при должном соблюдении требований информационной безопасности, определяемых профилем защиты и оформляемых договором о совместной работе по информационной безопасности государственных и негосударственных информационных систем[195].

Параллельно с государственными формируются клиентские базы данных банков, микрокредитных организаций, организаций сотовой связи, коммерческих организаций и другие. В итоге создается огромный массив информации, приводящий к высокой степени риска утечки, возможности несанкционированного оборота или внесения каких-либо изменений, использования данных и пр. Такая информация, как правило, рассматривается уже как ценный цифровой актив, имеющий свою цену и активный спрос на информационном рынке.

Вместе с тем все эти данные применительно к отдельно взятой личности образуют ее информационный (цифровой) след – объем цифровых данных, использование которых может нивелировать гарантированные Конституцией права на неприкосновенность частной жизни, личную или семейную тайну, тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и пр.

Данная проблема принимает на нынешнем этапе цифрового развития мировой масштаб, в связи с чем ООН был принят целый блок документов, в числе которых следует выделить Резолюцию ООН по правам человека A/HRC/RES/20/8 «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете», Резолюцию ООН A/RES/68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век», Хартию прав человека в Интернете, предложенную Ассоциацией прогрессивных коммуникаций (The Association for Progressive Communications (APC), и другие документы, устанавливающие положения о том, что права человека, которые он имеет в офлайн-среде, должны быть защищены и в онлайн-среде, включая право на неприкосновенность личной жизни. При этом государства должны обеспечивать соблюдение этих прав в полном объеме своих обязательств по международному праву и проявлять обеспокоенность тем, что слежение за сообщениями и/или их перехват, включая экстерриториальное слежение за сообщениями и/или их перехват, а также сбор личных данных, особенно в массовом масштабе, могут иметь негативные последствия для осуществления и реализации прав человека. ООН призывает все государства уважать и защищать право человека на непри-

195 Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации» URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418 (дата обращения: 05.03.2025).

косновенность личной жизни, в том числе в контексте цифровой коммуникации, принимать меры по недопущению нарушения указанных прав и создавать условия для предотвращения такого нарушения, в том числе путем обеспечения соответствия национального законодательства каждого государства своим международным обязательствам в отношении соблюдения прав человека[196].

Эти международные акты фактически легализовали понятие о цифровых правах и заложили основы понятия «цифровая личность»[197].

Под «цифровой личностью», в самой простой интерпретации, принято понимать набор данных о ней, выраженный в виртуальной (цифровой) среде и пригодный для обработки автоматизированными средствами.

В более сложном практическом понимании – это способность человека не только обладать цифровыми правами, но и реализовывать их в процессе взаимодействия с другими индивидами, юридическими лицами, государством в цифровом формате. Тем более, что это не только выходит за рамки просто взаимодействия, но и перешло на уровень обладания цифровой собственностью[198].

Любое использование Интернета оставляет за собой цифровой след и консервируется в памяти компьютерных систем и программ. Если активный след остается осознанно, как правило, через публикации в социальных сетях, то пассивный – это сведения, которые собирают сайты, приложения или «умные» устройства.

«Цифровые следы» позволяют отслеживать не только действия или местонахождение лица, но и анализировать его предпочтения, просчитывать его поведение (это может использоваться как в негативном формате, так и в позитивном, например, как маркетинговое исследование и пр.). В итоге цифровой след создает цифровую репутацию человека (сейчас работодатель предпочитает принимать решение о трудоустройстве на основании соответствующего анализа цифровой репутации человека). Это неизбежный процесс, который получает все большее распространение, а в некоторых областях и предпочтение.

Соответственно, такие процессы требуют законодательного регулирования. Основание и процедуры отслеживания «цифрового следа» личности должны быть регламентированы специальными нормами на уровне закона, главным образом с целью защиты всего блока конституционных прав личности, так как несанкционированное информационное воздействие может иметь широкий спектр последствий, влияющих на деловую репутацию, физическую безопасность и достоинство человека и его близких.

---

196 Резолюция ООН A/RES/68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век». URL: https://docs.un.org/ru/A/RES/68/167 (дата обращения: 05.03.2025).

197 Демкин В.О. Цифровая личность и цифровой образ человека: характеристика и место понятий в системе смежных категорий. // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2024. –Т. 28. – № 3. – С. 512–527.

198 Закон Республики Казахстан от 6 февраля 2023 года № 193-VII ЗРК «О цифровых активах в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000193 (дата обращения: 05.03.2025).

В эпоху создания цифровых образов граждан с использованием технологий «больших данных» доводы о том, что обработка персональных данных производится только при наличии согласия субъекта персональных данных, не являются по-настоящему обоснованными. Это нормативная фикция, так как «пользователь всегда поставлен в зависимое положение и, желая получить благо от своего контрагента, он не сопоставляет ценность своих данных и получаемой цифровой услуги с разумной степенью достоверности, поскольку при отказе от предоставления персональных данных (согласия на их обработку) он несет риски отказа в получении желаемого эффекта»[199]. Такая зависимость четко прослеживается, например, при получении государственных или банковских услуг, а также услуг иного коммерческого характера и пр. Так, публичные договоры об оказании услуг содержат положения, аналогичные положениям оператора связи Beeline о том, что «оператором персональных данных абонента в случае отзыва согласия предоставление услуг может быть прекращено полностью или частично»[200]. Помимо этого, коммерческие структуры исходя из целей безопасности все шире внедряют методы биометрической идентификации, верификации и аутентификациию. При этом при предоставлении услуг услугодатель использует чаще всего весьма размытые трактовки в типовых соглашениях на сбор и обработку персональных данных, допуская возможность их трансграничной передачи без указания причин и оснований для этого. Это фактически обнуляет последующую возможность защиты физическими и юридическими лицами своих информационных прав.

Более того, индивиды на практике теряют всякую возможность осуществлять контроль за данными о себе. Так, они не могут принимать решение о повторном использовании их данных, о включении этих данных в единый регистр, об их извлечении и использовании третьими лицами (в случае получения банковских услуг, например), об иных видах их обработки. Им доступна лишь актуализация сведений в информационных системах операторов, которые обязаны обрабатывать эти сведения.

В этой связи актуальным становится вопрос о цифровых правах физических и юридических лиц.

Определенная попытка решения этих задач предпринята в процессе разработки Цифрового кодекса (2024 год).

Представленный проект обозначил ряд цифровых прав субъектов персональных данных: право доступа к своим персональным данным; право на исправление неточных персональных данных; право на забвение; право на ограничение обработки, на переносимость данных, а также иные права.

199 Демкин В.О. Цифровая личность и цифровой образ человека: характеристика и место понятий в системе смежных категорий. // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2024. – Т.28. –№ 3. – С.512–527.

200 Публичный договор на оказание услуг доступа к Интернету для физических лиц. URL: https://beeline.kz/binaries/content/assets/public_offer/publichnyi-dogovor-na-okazaniye-uslug-dostupa-k-internetu.pdf (дата обращения: 06.03.2025).

Среди этих прав особо следует выделить право на забвение – право субъекта персональных данных требовать от собственника и (или) оператора базы персональных данных уничтожения своих персональных данных[201]. Возможность удаления информации таких личных данных возникает тогда, когда эта информация стала неактуальной или является недостоверной.

Право на забвение уже действует в европейской правоприменительной практике. Оно выражено в Общем регламенте по защите данных (General Data Protection Regulation, далее – «GDPR» или «Регламент») и представлено достаточно широко. Данное право включает в себя право требовать исправления или уничтожения данных, обработанных с нарушением норм Регламента, право на отзыв своего согласия на их обработку и право требовать предоставления данных о себе в структурированном, повсеместно используемом и машиночитаемом формате соответственно[202].

Как и любое право, право на забвение имеет некоторые исключения. Установление таких исключений является прерогативой законодателя. Так, в российском законодательстве данное право ограничено тогда, когда отражается информация о событиях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, и информация о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость[203]. Во многих странах подобная информация классифицируется как информация, имеющая общественное значение и необходимая для обеспечения безопасности общества.

В действующем законодательстве Республики Казахстан такое понятие отсутствует.

Вместе с тем Конституционный Суд Республики Казахстан, проверяя на соответствие Конституции подпункт 3) пункта 1-1 статьи 14 Закона о СМИ, подчеркнул, что право лица на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну допускает ограничение при соблюдении условий, предусмотренных пунктом 1 статьи 39 Конституции (в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения). Более того, статья 18 Конституции не содержит прав, в отношении которых не допускается установление ограничений ни в каких случаях (пункт 3 статьи 39 Основного Закона)[204]. Тем самым определены основания для введения понятия такого рода общественно значимой информации.

201 Досье на проект Цифрового кодекса Республики Казахстан (апрель 2024 года). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38933548&pos=1125;-45#pos=1125 (дата обращения: 10.03.2025).

202 General Data Protection Regulation (GDPR) — регламент по защите персональных данных, принятый Евросоюзом 25 мая 2018 года. URL: https://itglobal.com/ru-kz/company/glossary/gdpr/ (дата обращения: 10.03.2025).

203 Федеральный закон РФ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2006 г., № 31.

204 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 21 апреля 2023 года № 11 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 3) пункта 1-1 статьи 14 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000011 (дата обращения: 15.03.2025).

Все вышеобозначенное свидетельствует о необходимости более пристального внимания законодателя к вопросам прав личности в эпоху информатизации и цифровизации.

Огромное значение в решении вопросов информационной безопасности личности, общества и государства имеет состояние, в том числе содержание, информационной среды.

Информационная среда – это некий объективный феномен, носитель социальной информации, которая постоянно актуализируется. Состояние этой среды является «важнейшим фактором формирования определенного типа организационного порядка, регламентирующего характер многих форм социальных актов»[205].

Психологи констатируют, что именно информационная среда сегодня в значительной мере формирует личность и влияет на ее поведение, интересы, психическое состояние, здоровье[206]. Соответственно, состояние и содержание информационной среды безусловно и наиболее эффективно формирует мнение человека и корректирует уровень восприятия им происходящих политических, экономических, социальных и иных процессов.

Развитие сферы информатизации создало все необходимые предпосылки для формирования информационного общества.

Информационное общество, помимо акцентирования развития экономики на основе информационных технологий, может считаться таковым только при наличии таких институтов гражданского общества, которые способны разумно организовать свою жизнь, обеспечив при этом общественное согласие, политическую стабильность, экономическое развитие на благо всего народа.

Первая Концепция информационной безопасности Республики Казахстан от 10 октября 2006 года в качестве одного из основных объектов воздействия реальных и потенциальных угроз определила систему формирования общественного сознания[207]. Этой же позиции придерживается действующая Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан на 2021-2025 годы.

Общественное сознание достаточно активно и постоянно подвержено информационному воздействию позитивного, а также негативного характера. В идеале само общество должно быть заинтересовано в распространении позитивной информации и ограничении негативной, однако это невозможно в силу наличия позиции, что одна и та же информация может оцениваться различными субъектами по-разному. Соответственно, роль регулятора берет на себя государство, исходя из обозначенных конституционных ценностей.

---

205 Harris K. Information ecology. International Journal of Information Management. 1989; 9 (4): 289-290. doi: 10.1016/0268- 4012(89)90052-2.

206 Баранов Е.Г. Информационно-психологическое воздействие: сущность и психологическое содержание. // Национальный психологический журнал. – 2017. – № 1. – С. 25-31.

207 Концепция информационной безопасности Республики Казахстан. Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 года № 199. Утратила силу Указом Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2011 года № 5. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000199_(дата обращения: 15.03.2025).

Важнейшим инструментом регулирования является возможность ограничения оборота информации.

Конституционным основанием ограничения информации, как было сказано ранее, является защита основ конституционного строя и целостности Республики Казахстан, безопасность государства. Законодательство детализирует, раскрывает данные основания. Так, Закон Республики Казахстан от 19 июня 2024 года «О масс-медиа» определяет перечень информации, запрещенной к распространению всеми средствами массовой информации и Интернет-ресурсами (статья 23 Закона). И если сравнить эти положения с положениями ранее действовавшего Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации», то в перечень информации, запрещенной к распространению, включена теперь и информация, пропагандирующая самоубийство, раскрывающая технические приемы и тактику антитеррористических операций, способы использования СМИ для осуществления иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами и международными организациями деятельности, препятствующей и (или) способствующей выдвижению и избранию кандидатов от политических партий, выдвинувших партийный список, достижению определенного результата на выборах и пр. Законом о масс-медиа впервые введено понятие кибербуллинга[208] и указаны механизмы прекращения размещения противоправного контента[209]. Значительно расширился перечень товаров и услуг, запрещенных к рекламе, например, пропаганда деятельности финансовых пирамид, услуг букмекерских контор и тотализаторов и пр.[210]

Казахстан не обошло участие в современных информационных войнах, которые основаны на манипулятивном управлении сознанием и поведением граждан и направлены на дестабилизацию в стране, каком-либо регионе и пр.

Анализ развития информационного пространства Республики Казахстан показывает необходимость принятия конструктивных мер по защите отечественной информационной среды от внешнего деструктивного воздействия и дезинформации, которые негативным образом влияют на ценностно-идеологические установки граждан и несут угрозу для внутриполитической стабильности[211]. В Информационной доктрине Республики Казахстан отмечается низкая эффективность механизмов противодействия информационным вбросам, что приводит к искаженному восприятию потребителями событий и формирует ошибочные по-

208 Закон Республики Казахстан от 19 июня 2024 года № 93-VIII «О масс-медиа». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38665430&doc_id2=38665430#pos=53;-106&pos2=250;-70 (дата обращения: 15.03.2025).

209 Закон Республики Казахстан от 10 июля 2023 года № 18-VIII ЗРК «Об онлайн-платформах и онлайн-рекламе». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000018 (дата обращения: 15.03.2025).

210 Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года № 508-II «О рекламе». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000508_ (дата обращения: 15.03.2025).

211 Информационная доктрина Республики Казахстан. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 20 марта 2023 года № 145. URL: https://akorda.kz/ru/ob-utverzhdenii-informacionnoy-doktriny-respubliki-kazahstan-2025248 (дата обращения: 15.03.2025).

веденческие установки. Это проблема, с которой сталкиваются все страны мира, независимо от уровня информационной грамотности населения, наличия технической оснащенности и пр.

Информационные вбросы осуществляются в основном через масс-медиа. Поэтому государственное регулирование масс-медиа имеет огромное значение и должно быть направлено на обеспечение безопасности массового информационного пространства и снижение негативного влияния на общество.

СМИ (масс-медиа) не только отражают настроения в обществе, но и формируют общественное мнение, а общественное мнение становится все более активным и действенным регулятором происходящих политических процессов как в мире, так и в Казахстане.

Основными инструментами обеспечения информационно-психологической безопасности являются:

– государственное регулирование в области масс-медиа;

– регистрация и мониторинг деятельности организаций, различных центров и иных объединений, в которых проводится обучение методам информационно-психологического воздействия;

– экспертиза информационного продукта, превентивный и последующий контроль информационного продукта, например, рекламной продукции и др.

Политика взаимодействия государства и СМИ (масс-медиа) всегда имела огромное значение, которое в современном информационном обществе все более возрастает в силу соблюдения принципа открытости информационных потоков. Оценке этого взаимодействия посвящено огромное количество отечественных и зарубежных исследований, в которых содержатся выводы о сохранении и обязательности государственного регулирования информационного пространства в целях защиты интересов национальной безопасности.

Государственное регулирование масс-медиа – это широкий набор мер реагирования, реализуемых субъектом контроля продукции в целях обеспечения интересов национальной безопасности Республики Казахстан, повышения конкурентоспособности отечественной продукции и защиты конституционных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц[212].

Меры государственного регулирования разнообразны и охватывают практически весь процесс деятельности СМИ: от выдачи разрешения на осуществление деятельности по производству и распространению информации (лицензирование, аккредитация, учет и пр.) до проведения постоянного мониторинга выпускаемой продукции. При этом каждое государство оставляет за собой право предъявления особых требований к иностранным СМИ и онлайн-платформам. Суть таких мер – недопущение, выявление, своевременное пресечение распространения запрещенной информации либо информации, которая может быть использована для совершения противоправных деяний.

212 Закон Республики Казахстан от 19 июня 2024 года № 93-VIII «О масс-медиа». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38665430&doc_id2=38665430#pos=53;-106&pos2=250;-70 (дата обращения: 15.03.2025).

Современная информационная политика Республики Казахстан рассматривает СМИ как важный элемент гражданского общества, осуществляющий диалог граждан, общества и государства, а также как инструмент гласности, открытости, публичной сферы, гражданского общества. Конструктивная информационная политика позволила стране развить казахстанский медиасектор в рамках сформированной позиции открытого диалога между властью и СМИ.

Государство не может проводить эффективную информационную политику без оперативного освещения своей деятельности, а СМИ необходим беспрепятственный доступ к информации, имеющей государственную значимость[213]. Соответственно, проведение государственной информационной политики на республиканском и региональных уровнях осуществляется посредством государственного заказа. Данный институт взаимодействия подвергается большой критике, но позволяет повысить уровень информированности населения, снабжая СМИ официальными сведениями о деятельности государственных органов, что очень важно в борьбе с негативными вбросами и дискредитацией власти.

Взаимодействие также обеспечивается наличием взаимных обязательств государственных органов по предоставлению своевременной информации, с одной стороны, и обязанностью СМИ, с другой стороны, оказывать содействие государству в определенных ситуациях и случаях проявления экстремизма, терроризма, пропаганды запрещенных веществ и т.п.

Закрепляя инструменты государственного регулирования, законодатель предоставляет право масс-медиа самостоятельно устранить выявленные нарушения (в случае их обнаружения или указания на них со стороны потребителей). Но если владельцы или редакция масс-медиа умышленно оставляют противоправную информацию, то государственные органы вправе приостановить, а в определенных законом случаях прекратить деятельность масс-медиа.

Вместе с тем, как показывает практика, инструменты государственного контроля не всегда эффективны из-за огромного массива информационных потоков. В связи с этим большое значение имеют иные меры, такие как:

– государственные рекомендации для масс-медиа, которые не содержат ограничения прав прессы, но предлагают определенные рекомендации по механизму освещения тех или иных негативных событий с целью устранения жесткого психологического давления, а также соблюдения этических норм, контроль за которыми возлагается на общественность. К примеру, при освещении противоправной деятельности религиозных экстремистских организаций рекомендуется избегать подробного описания их идей (неосторожная или умышленная реклама деятельности этих группировок);

– корпоративное самоограничение масс-медиа. Если ранее это были положения Кодекса чести журналиста, то теперь это внутрикорпоративные соглашения,

213 Айдаркожин М.А., Муканов М.Р., Болысбек М.А. Особенности взаимодействия госорганов со СМИ в Казахстане и России. // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология. – 2023. – №3(144). -С.119-128.

одними из принципов которых должны быть соблюдение национальных интересов, уважение чести и достоинства личности, в том числе и прав читателей на получение достоверной, проверенной информации, объективность излагаемых данных, сведений и пр.

Саморегулирование информационного пространства является важнейшим средством обеспечения информационной безопасности и означает принятие на себя как масс-медиа, так и рядовыми пользователями обязательств по соблюдению кодекса поведения в рамках единого цифрового пространства, принятие правил сосуществования в условиях информационного общества. Это обосновано тем, что «сама аудитория, в силу возросшей интерактивности и увеличившихся возможностей обратной связи, начинает отчетливо формулировать свои требования к медиаконтенту»[214]. Современная аудитория обнаруживает настоятельную потребность в необходимости внутреннего контроля администрации социальных сетей за содержанием контента.

Соответственно, администрации социальных сетей имеют и постоянно обновляют содержание политики использования данных, которая заключается в обработке данных, загружаемых пользователями в целях продвижения информации, бизнеса, рекламы, аналитики и других бизнес-сервисов. Политика использования данных включает в себя, помимо прочего, также действия по обеспечению безопасности, целостности и защиты информации, которые заключаются как в самостоятельном поиске запрещенной информации и последующей ее блокировке, так и в изучении «подозрительных действий или нарушений условий и правил» и выявлении ситуаций «когда кому-нибудь нужна наша помощь», то есть для реагирования на жалобы пользователей[215].

Специфика социальных сетей заключается также в том, что сама аудитория, то есть потребитель медиаконтента, выступает и в роли автора или соавтора этого контента, что требует определенного уровня образованности, культуры, морали и нравственности подавляющего большинства членов такой аудитории. Только в этом случае можно изменить ситуацию «дикого рынка» некачественной, деструктивной и иной негативной информации. Достижение таких качественных изменений – это работа как государства (обучение, достижение доверия, диалог), так и общества в целом (интеллектуальное развитие, правовая грамотность населения, нетерпимость к проявлению насилия, невежества, патриотизм и др.).

Вместе с тем вопрос информационной образованности населения, ее дифференциации продолжает оставаться злободневным.

Подавляющее большинство населения имеет слабые знания и недостаточные навыки последовательной и рациональной оценки событий. И это на фоне достаточно высокой цифровой грамотности.

214 Вартанова Б.Л. Саморегулирование в информационном обществе. // Вестник МГУ. - Серия «Журналистика». – 2006. – №3.

215 Политика использования данных. URL: https://ru-ru.facebook.com/help/instagram/155833707900388 (дата обращения: 20.03.2025).

Наличие ложных представлений у граждан о происходящих событиях в результате эмоциональных спекуляций, манипулирования сознанием людей создает риск дестабилизации, что объективно влияет на уровень общественной безопасности страны.

Исходя из этого в государственной информационной политике определены следующие задачи:

1) продвижение национальных интересов на внутреннем и внешнем информационном поле;

2) поддержание и развитие конкурентоспособного и безопасного национального информационного пространства, укрепление местных СМИ;

3) соблюдение баланса интересов, прав и свобод граждан, общества и государства, обеспечение их взаимной ответственности;

4) эффективное взаимодействие государства и общества в вопросах обеспечения своего доминирования в отечественном информационном пространстве, реагирования на угрозы негативного информационного воздействия, борьбы с ложными нарративами;

5) внедрение современных методов управления рисками информационной безопасности;

6) совершенствование механизмов противодействия внешним информационным атакам, распространению деструктивной идеологии, пропаганды и дезинформации;

7) формирование оптимальной модели партнерства государства и СМИ, в том числе механизмов стимулирования развития медиаотрасли;

8) принятие законодательных мер, обеспечивающих прозрачность деятельности новых субъектов медиасферы (интернет-платформ, социальных сетей, инфлюенсеров и др.);

9) создание условий для развития отраслевой журналистики и институтов саморегуляции журналистской деятельности;

10) обеспечение права каждому на равный доступ к информации, находящейся в распоряжении государства, которое может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения[216].

Достижение этих задач возможно только при наличии диалога и взаимодействия всех трех субъектов: личности, общества и государства. Такой диалог осуществляется посредством реализации планомерной политики «слышащего государства».

В условиях обострения военных конфликтов, назревания мирового политического и экономического кризиса безопасность может рассматриваться уже только с позиции человеческого измерения безопасности.

216 Информационная доктрина Республики Казахстан. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 20 марта 2023 года № 145. URL: https://akorda.kz/ru/ob-utverzhdenii-informacionnoy-doktriny-respubliki-kazahstan-2025248 (дата обращения: 15.03.2025).

Человеческое измерение безопасности заключается в наличии безопасной среды, безопасности родных и близких, безопасности страны, в которой проживает индивид. Основным гарантом безопасности выступает государство посредством государственного механизма управления.

Государственная безопасность – это положение, при котором стране не угрожает опасность, а государственные интересы гарантированы конституционными, законодательными и практическими мерами. Следовательно, цель государственной безопасности заключается в обеспечении защищенности личности, общества и государства от различных угроз[217]. Безопасность государства заключается прежде всего в защищенности ее конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности от внешних и внутренних угроз.

Информационная безопасность государства – это особая сфера, обеспечиваемая решениями и действиями специальных уполномоченных государственных органов.

Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 года к целям информационной безопасности относит защищенность информационного пространства страны путем недопущения информационной зависимости Казахстана, защиты государственных секретов и иной охраняемой законом тайны, обнаружения и дезорганизации механизмов скрытого информационного влияния на процесс выработки и принятия государственных решений в ущерб национальной безопасности, поддержания и развития эффективной системы защиты информационных ресурсов, информационных систем и инфраструктуры связи[218].

В сфере науки постоянно обсуждается вопрос соотношения и превосходства государственных интересов в сравнении с общественными и личностными. Но именно на примере анализа вопросов информационной безопасности наблюдается теснейшая взаимосвязь интересов всех трех объектов защиты. Информационная безопасность в большей степени зависит от взаимопонимания, заинтересованности, согласованности действий гражданского общества и государства. Важно, что именно государство должно обеспечить такой уровень плюралистической демократии, основанной на верховенстве закона, представляющей собой единственную систему управления, которая будет способна эффективно гарантировать права человека[219]. Ограничения этих прав не должны применяться произвольно и всегда должны рассматриваться как исключение из общего правила. Любое ограничение прав должно быть строго соразмерно целям закона.

Учитывая изложенное, можно отметить, что четкая и максимально полная регламентация способов и механизмов деятельности органов государственной власти является залогом обеспеченности национальной безопасности государства.

217 Нурпеисов Д.К. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан. Дисс. на соискание ученой степени д.ю.н. Алматы, 2009. – С.59.

218 Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527/z1200527.htm (дата обращения: 20.03.2025).

219 Hopmann P.T. Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security Architecture // Interntional Politics 40. 2003. № 1. – P.79-85.

Одной из главных задач каждого органа государственной власти при реализации им предоставленных полномочий должно быть достижение баланса интересов таких субъектов, как личность, общество и государство.

Достижение такого баланса возможно только при условии взаимной ответственности субъектов друг перед другом, что закреплено пунктом 5 статьи 12 Конституции: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность[220].

Список использованной литературы

1. Айдаркожин М.А., Муканов М.Р., Болысбек М.А. Особенности взаимодействия госорганов со СМИ в Казахстане и России. // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия «Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология». – 2023.- №3(144).

2. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в Республике Казахстан. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. –А., 2009. – 46 с.

3. Баранов Е.Г. Информационно-психологическое воздействие: сущность и психологическое содержание. // Национальный психологический журнал. –2017. - № 1.

4. Вартанова Б.Л. Саморегулирование в информационном обществе. // Вестник Московского государственного университета. Серия Журналистика. – 2006. - №3.

5. Саликов М.С., Мочалов А.Н. Обеспечение баланса интересов как основная задача конституционно-правового регулирования // European and Asian Law Review. – 2023. - № 3. - Т.6.

6. Демкин В.О. Цифровая личность и цифровой образ человека: характеристика и место понятий в системе смежных категорий. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. - 2024. - Т. 28. - № 3.

7. Копылов В.А. Информационное право. Вопросы теории и практики. М., Юристъ, 2003. – 623 с.

8. Нурпеисов Д.К. Теоретико-правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2009. – 351 с.

9. Harris K. Information ecology. International Journal of Information Management. 1989; 9 (4): 289-290. doi: 10.1016/0268- 4012(89)90052-2.

10. Hopmann P.T. Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security Architecture // Interntional Politics 40. 2003. №1.

220 Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 20.03.2025).

РАЗДЕЛ 2.
ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И ГРАЖДАНАМИ

МАЛИНОВСКИЙ Виктор Александрович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, заместитель директора Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз,
д.ю.н., профессор, экс-судья Конституционного Суда Республики Казахстан (1992-1995 гг.) и экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан (2007-2022 гг.)

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА И РАЗДЕЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Фундаментальными началами государства с именем «Республика Казахстан» выступают конституционные конструкции президентской формы правления, а также принципа единства государственной власти и ее разделенности на ветви.

За тридцать лет действия Конституции, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., Республика Казахстан утвердилась независимым, состоявшимся, сильным, современным и успешным государством.

Провозглашенные в преамбуле, статьях 1 – 3 Основного Закона конституционные ценности властеотношений сохраняются незыблемыми и системообразующими для устройства государства утверждающегося демократическим, светским, правовым и социальным. Ими определялись и продолжают определяться долгосрочная политика, стратегия и методология, конкретные направления, пути и средства дальнейшей последовательной конституционализации отправных начал ветвей государственной власти, политико-правовые статусы высших государственных органов и их деятельности.

В качестве форм этой весьма непростой и ответственной работы использовались и используются подготовка и реализация концепций правовой политики, реформирование и модернизация текста Основного Закона, официальное толкование его норм, совершенствование конституционного и иного отраслевого законодательства, а также корректировка конституционно-правовой практики. При

этом применялись и применяются современные научные методы, включающие масштабные дискуссии на общественных площадках в центре страны и на местах, на международных форумах с привлечением именитых зарубежных научных экспертов и государственных деятелей, широких слоев казахстанцев.

Все более накапливаются научные исследования проблематики государственной власти, функционирования института президентуры. Впервые введенные в оборот материалы пополняются последующими интересными выводами и предложениями. Тем самым поднимается качество доктринальной составляющей конституционализма.

В условиях действия многообразных острых и порой опасных для судьбы страны вызовов транзитного состояния общества и переходного конституционализма президентская форма правления осуществляла и продолжает осуществлять инициирующую, организующую и интегрирующую миссию в проведении эпохальных преобразований общества и государства, в целом – по защите высших интересов Казахстана, а также выступать гарантом конституционной безопасности молодой страны.

I.

Любое общество и гражданин заинтересованы в том, чтобы государство было сильным и ответственным, органически встроенным в отношения народного, государственного и национального суверенитетов, государственный аппарат работал без сбоев и коррупции, обеспечивая верховенство права, прав и свобод человека и гражданина.

В пункте 1 статьи 2 действующей Конституции Республика Казахстан определена «государством с президентской формой правления».

В казахстанской формуле «президентская форма правления» воплощается именно современный новаторский доктринальный подход к сложнейшим институтам конституционного права. Без малейшего преувеличения можно утверждать, что облеченная в нее единая и разделенная государственная власть является самостоятельной ценностью конституционной идентичности.

Нормами – положениями данной статьи на самом высшем уровне, исходя из национальных интересов Республики Казахстан, собственного опыта построения суверенной государственности, а также научных представлений иностранных коллег и практики зарубежных стран с различными национальными, религиозными, культурными, географическими и иными особенностями, достаточно четко определены отношения народного и государственного суверенитетов, а также сущностные и организационные составляющие характеристики государственной власти.

В Конституции РК[221] ясно просматривается современная концепция соотношения народного и государственного суверенитетов и представляющих их субъектов. На вершине властеотношений пребывают народ Казахстана и

221 Здесь и далее вместо полного наименования «Республика Казахстан» применяется аббревиатура «РК».

Президент Республики как полновластные выразители двух суверенитетов – народного и государственного. Следующий уровень – это взаимоотношения в триаде народа, Президента Республики и Парламента. То есть единственного субъекта народного суверенитета и двух выразителей его воли. Третий уровень – это функционирование государственной власти в соответствии с требованиями пунктов 3 и 4 статьи 3 Конституции. То есть то, что, собственно, и именуется принципом единства и разделенности государственной власти, механизмом сдержек и противовесов. Соответственно этим трем уровням выстроены и последующие детали государственной формы, функций Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, взаимоотношений между ними.

Российский исследователь Зазнаев О.И. обоснованно пишет следующее: «Как правило, государства делятся на монархии и республики. Принципиальный порок этой классификации заключается в том, что важное в ней подменяется неважным, реальное – формальным. Причина кроется в не вполне верной трактовке понятия «форма правления». И продолжает «…главное в форме правления – не процесс передачи верховной власти, а система взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти»[222].

В основу избранной модели государственной формы заложены именно сущностные характеристики – закрепление в Конституции РК системы и механизмов принципа единства и разделения властей, устройства сдержек и противовесов. При таком подходе в зарубежной доктрине все государства по форме правления подразделяются на «парламентарные» (с парламентской процедурой формирования правительства и его политической ответственностью перед парламентом) и «президентские» (в которых правительство, если оно вообще существует в качестве самостоятельного органа, формируется президентом и перед парламентом политической ответственности не несет).

Данный тренд постепенно находит все больше сторонников.

Известный специалист по сравнительному конституционному праву французский профессор Кэрмонн Ж.-Л. отмечает, что в настоящее время наблюдаются эрозия (диффузия, мутация) форм правления, их уравновешивание и усреднение в развитии процессов демократизации и рационального управления, а также биполяризация политических партий, в результате чего современная демократия при любой форме правления стала «демократией чередования», что является значительно более важной характеристикой механизма реализации принципа разделения властей в смысле сдерживания власти от злоупотреблений, чем особенности формы правления, а также полное или неполное персональное различие ветвей власти[223].

Совершенно обоснованно по результатам работы, основанной на широком использовании сравнительно-правового метода, Заслуженный деятель нау-

222 Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань, 2006. – С.86-87.

223 Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности: монография. – М.: Проспект, 2016. – С. 344-345.

ки и Заслуженный юрист Российской Федерации Чиркин В. Е. идет еще дальше и использует термин «смешанная форма правления»[224]. И это далеко не единичный пример.

В свете сказанного значительный интерес представляют современные исследования доктора публичного права из Университета Пари-10 Вержели Д. В статье «Равновесие властей: конституционная утопия», посвященной изучению проблем применения теории равновесия властей в конституционном законодательстве Франции, им высказана мысль о том, что основное назначение этой теории состоит в установлении умеренных политических режимов. При этом на примерах конституций 1795 и 1848 гг. автор показывает, что «установление равновесия властей и умиротворения в стране» исключало какое-либо сотрудничество исполнительной и законодательной властей, разделение властей было абсолютным. «В результате подобных отношений исполнительной и законодательной властей наступил паралич власти, который в обоих случаях закончился государственными переворотами».

По мнению автора, при становлении режима Пятой республики в 1958 г. генерал Ш. де Голль использовал другие подходы, желая разблокировать столкновения различных ветвей государственной власти и сделать режим работоспособным.

В результате проведенного анализа Вержели Д. приходит к следующему выводу: «Из теории разделения властей охотно желают сделать краеугольный камень демократической организации либеральной системы. Реальность же более сложна... В действительности, разделение властей – это возможная геометрическая теория, в которой все уравновешено... «Разделять власть, чтобы сохранить власть», – таков девиз учредителей конституций 1795 и 1848 гг. «Переместить власть в центр, чтобы действовать», – таков девиз голлистов. Каждый раз теория служит идеологической ширмой для интенциональности первого девиза. Этому старому памятнику не достает циферблата в виде справедливой конституционной мысли и стрелки, направленной на час меридиана»[225].

Весьма интересными и современными представляются труды классиков советского и российского конституционного права.

Чиркин В.Е. отмечает, что «в некоторых зарубежных основных законах… содержание принципа разделения властей изначально трактуется с излишним акцентом на разделенность»; много внимания уделяет «субсидиарности» и «пропорциональности» государственной власти; «о целостной системе публичной власти на различной ступенях ее организации»; «не только слова о разделении властей, но принцип: единство государственной власти и разделение ее ветвей»[226].

Тихомировым Ю.А. рассматриваются различные модели разделения властей: европейская, для которой характерно наиболее последовательное отражение со-

224 Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. В 2 т. Т. 2: Основные институты // Отв. ред. д. ю. н., проф. В. А. Туманов. – М., 1987. – С.51-52.

225 Реферативный журнал. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. Государство и право. – М., 2011. № 3. – С.56–61.

226 Чиркин В.Е. Конституционная терминология. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С.20,32,53,58.

ответствующей теории, поскольку именно в Европе она впервые была сформулирована; латиноамериканская модель разделения властей, в которой конституционный акцент делается на вопросах объединения нации; азиатская модель с приоритетной ролью ислама и др[227].

Важным и показательным представляется то, что В.Е. Чиркин в качестве положительного примера приводит норму Конституции РК: «Пока что наиболее полная формулировка о единстве и разделении ветвей государственной власти содержится в Конституции Казахстана 1995 г. (часть 3 статьи 3). Хотя и оговаривается, что «и в ней недостает некоторых последних новелл». Этот вывод, сделанный еще в 1995 г., он повторил в 2010 и 2013 гг.: «Конституционные формулировки не всегда успевают за теорией, но, например, в Конституции Казахстана 1995 г. было дано хотя и не совсем полное, но системное определение, включая многие современные толкования этой концепции...»[228].

Учеными выделен целый ряд причин, которыми объясняется невозможность реализации принципа разделения властей в его классическом, тем более буквальном, понимании[229].

Таким образом, обоснованность примененного в статье 3 Конституции РК словосочетания «единая государственная власть» полностью соответствует единой сущности государственной власти в условиях народного суверенитета; подтверждается современной модифицированной доктриной разделения властей; опытом закрепления в конституциях «взаимодействия», «субсидиарности», «взаимодополняемости» ветвей власти или «симфонии власти»[230]; конституционной практикой построения и функционирования государства в зарубежных странах.

А вот что касается непосредственного функционирования государственных органов, то в целом государственное управление в Казахстане «осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов». Тем самым достигается верховенство Конституции, единство действий всей системы государственных органов при выполнении законодательной, исполнительной и судебной ветвями присущих им функций и полномочий с использованием персональных форм и методов деятельности. Предотвращается и излишняя концентрация внеконституционным путем властных полномочий в одном госоргане.

Казахстанская президентская форма правления имеет сходства как с президентской, так и с парламентарной республиками. Это дает основание для ее научной идентификации в качестве «смешанной» или «полупрезидентской»

227 Тихомиров Ю.А. О новом «Духе законов» или... прощай, Монтескье? // Сравнительное конституционное обозрение, 2011 №2 (81). – С.101.

228 Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. - М.: «Манускрипт», 1996. – С.635.

229 Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности: монография. –М.: Проспект, 2016. – С.240.

230 Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2014. №3. – С.85.

республики (нередко ее именуют «президентской республикой с существенными особенностями», «президентской республикой с сильным парламентом»). Данной весьма гибкой государственной формой сняты генетические недостатки как «чисто» президентской, так и «чисто» парламентарной республик.

Механизм сдержек и противовесов сконструирован таким образом, чтобы государство в совокупности ветвей, органов и иных институтов работало слаженно на достижение единых целей, было устойчиво к колебаниям общественного развития, политической коньюктуры, все госорганы выполняли свои конституционные функции должным образом, предупреждая конфликты, а в случае возникновения – снимая их в конституционных процедурах.

На это работает заложенный в самой действующей Конституции РК динамичный потенциал президентской формы правления. Он предоставляет возможность в зависимости от конкретных жизненных обстоятельств (действия экономических и социальных вызовов и угроз, пандемии COVID-19 и других чрезвычайных ситуаций), в так называемом режиме ручного управления, в определенных пределах несколько перемещать властные ресурсы между высшими госорганами (в первую очередь, возможностями Президента Республики усиливать Правительство). В целом это позволило без глубоких потрясений преобразовать общественный и государственный строй, последовательно твердо проводить в жизнь ценности верховенства права и человека, преодолеть мировые и региональные финансовые и экономические кризисы XXI века, встречать новые потрясения.

В Казахстане без малого тридцать пять лет функционировал институт президентства и тридцати лет – президентской формы правления – это наш бесценный опыт должной организации государственной власти, четкого понимания путей и средств сохранения страны, дальнейшего укрепления конституционализма, общественного согласия и общенационального единства. Требование о соответствии конституции и установленной ею конструкции государства национальным интересам, а не слепое копирование имеющихся шаблонов, было определено Назарбаевым Н.А. с первых шагов строительства новой государственности.

III.

В конституционном развитии Казахстана многое из того, что было сделано на заре Независимости, предпринято впервые, в том числе, нередко, и в мировой истории. Как и у всего нового, путь у казахстанских новелл был непростой.

Практическое строительство принципиально новой государственности (включая его форму правления) осуществлялось параллельно с возведением других опор малоизвестного общественного строя, основанного на ценностях демократического, светского, правового и социального государства; многообразии форм собственности и свободы предпринимательской деятельности; идеологическом и политическом плюрализме; стабильности в полиэтническом и многоконфессиональном социуме; конституционном правопонимании граждан и многих других реалиях внутреннего и внешнего свойства, постоянного либо временного действия и пр.

Казахстан создал собственную модель политического (государственного) устройства, исходящую из национальных потребностей и учитывающую мировые тренды развития. В результате конституционной эволюции и поэтапного реформирования государственной и правовой системы в стране была сформирована сбалансированная (иногда при определенном превалировании исполнительной ветви) и эффективная конструкция управления страной.

Учреждение в Казахстане 24 апреля 1990 г. поста Президента Казахстана – Главы Казахской ССР явилось принципиальным событием на пути революционного по сути и эволюционного по методам реализации реформирования политической системы и государственности. В Декларации о государственном суверенитете (от 25 октября 1990 г.) получили воплощение общие посылы организации власти.

Напомним, что в 1990 – 1993 гг. существовал симбиоз, рожденный переходным периодом от одной системы к другой. Власть Президента Республики сочеталась с властью коммунистической партии (до 1991 г.) и Советов народных депутатов (до декабря 1993 г.). К 1993 г. в целом были созданы правовые предпосылки и начали формироваться основные контуры гражданского общества: многоукладная экономика, политическое и идеологическое многообразие со свойственными им институтами, происходило признание Казахстана на международном уровне. В 1992 – 1993 гг. демонтаж системы Советов народных депутатов, начавшийся с учреждения института главы местной администрации, завершился сложением полномочий местных Советов, самороспуском Верховного Совета XII созыва и чуть позже прекращением деятельности Верховного Совета XIII созыва.

Одним из последствий тотальной противоречивости стало рождение Основного Закона РК 1993 г., а затем, после отторжения обществом его отдельных базовых начал, разработка и принятие новой Конституции РК (первой независимого Казахстана).

Обстановка бурного развития казахстанского общества, присутствие кризисных явлений на макро- и микроуровнях; чуть ли не каждодневное столкновение различных групповых интересов, выливающееся в протестные настроения и движения; пребывание в стадии глубокого переустройства основных общественных и государственных институтов порождали необходимость стабильной государственной деятельности при объективно востребованном перманентном укреплении института президентства.

Теорией государства и наукой сравнительного конституционного права давно определено, что для анализа разновидностей форм правления (различных республик) при ключевой значимости статуса президента большое значение имеют политико-правовые характеристики парламента и правительства, а также основы взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Причем во взаимосвязи с различными иными государственными и общественными институтам[231].

231 Малиновский В.А. ЛИДЕР: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография. – Астана: ТОО «Изд-во «Норма-К», 2012. – С.81-112.

Первый этап рождения и апробирования в Казахстане новой формы правления стал *периодом промежуточной государственности (апрель 1990 г. – август 1995 г.) Он был представлен следующими формами:*

• *парламентарная республика* – отражен в Законе от 24 апреля 1990 г. «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» в формуле «Главой Казахской Советской Социалистической Республики является Президент Казахской ССР»;

• *президентская республика* – начался с принятия 20 ноября 1990 г. Закона «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». Статья 144 была изложена в следующей редакции: «Главой Казахской Советской Социалистической Республики, ее высшей исполнительной и распорядительной власти является Президент Казахской ССР». В этот период была объединена исполнительная ветвь власти; отправлена в небытие коммунистическая партия; состоялись первые в истории прямые президентские выборы; конституционным законом оформлены государственная независимость Республики Казахстан и утверждены основные конституционные принципы; созданы новые исполнительные органы на местах и восстановлена вертикаль исполнительной власти; проводилась активная работа над первой Конституцией;

• *полупрезидентская республика* с «усиленным институтом Верховного Совета» – по времени связан с действием Конституции 1993 г., практическим осуществлением ее норм. В статье 75 Конституции 1993 г. записано: «Президент Республики Казахстан является главой государства и возглавляет единую систему исполнительной власти республики». Верховным Советом РК принята первая Конституция РК, началась ее реализация, состоялись выборы депутатов Верховного Совета XIII созыва...

Они представляют собой краткие по времени промежутки эволюции казахстанской формы правления от существовавшей около 80 лет «Республики Советов» к предусмотренной действующей Конституцией РК 1995 г. президентской форме правления. Главное в этом процессе в большей степени было связано с формированием горизонтальных и вертикальных связей в исполнительной ветви власти (с ее консолидацией) и, отчасти, – между представительными и исполнительно-распорядительными органами.

Именно данный момент истории Независимости выделяется особым накалом дискуссий по вопросам будущей государственности между сторонниками сильной президентской власти и их оппонентами.

На заседаниях конституционной комиссии и в стенах Верховного Совета Президент страны постоянно убеждал, что Конституция должна заложить основу демократически организованной сильной и эффективной государственной власти, вступал в острые дискуссии со своими оппонентами и разъяснял должные требования к форме правления. Однако, к сожалению, Н.А. Назарбаев был услышан

далеко не всеми депутатами Верховного Совета XII созыва. Результатом стало принятие 28 января 1993 г. весьма противоречивой Конституции, закрепившей в стране двоевластие Верховного Совета и Президента, системы власти, оторванной от реальных потребностей общественного развития.

Также особого внимания заслуживает период с сентября по декабрь 1993 г., когда местные Советы народных депутатов, а за ними и Верховный Совет XII созыва досрочно прекратили свои полномочия. Законом от 10 декабря 1993 г. «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» Президенту было передано осуществление ряда традиционно парламентских функций. Названный Закон действовал с 10 декабря 1993 г. по 19 апреля 1994 г. (то есть до первого дня начала работы Верховного Совета XIII созыва).

После бурных событий, связанных с известным решением Конституционного Суда РК от 6 марта 1995 г. по иску Т.Г. Квятковской, его правовым следствием – прекращением деятельности последнего в истории Казахстана Верховного Совета XIII созыва, вновь вступлением в действие Закона РК от 10 декабря 1993 г. «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» в оперативно разработанной и принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. новой Конституции РК – была воплощена концепция о «Республике Казахстан с президентской формой правления».

IV.

Второй этап – годы реализации Конституции РК 1995 г. (с сентября 1995 г. по настоящее время), определившей Республику Казахстан государством «с президентской формой правления».

Он характеризуется глубоким изменением общественного и государственного строя, конструкции принципа единства и разделенности государственной власти, предназначения и организации всех ее ветвей, а также перманентной постепенной модернизацией президентской формы правления. В условиях привыкания к демократии развернутая в стране либерализация затронула, в частности, ее общественно-политические основы и все институциональные составляющие, в первую очередь, парламентскую и правительственную.

Нужно однозначно понимать, что в учрежденной на всенародном референдуме 30 августа 1995 г. Конституции РК президентской формой правления был в довольно жесткой форме закреплен ответ на тотальную разбалансировку государственной власти. Государство было поставлено в центр всех преобразований. В тот момент приоритетный упор был сделан именно на единстве государственной власти с предоставлением определенных резервных полномочий Президенту Республики на случай общественных осложнений.

Рассчитанная на период политического транзита, она обеспечивала стабильность государства и политической системы в целом за счет формирования в лице Президента Республики прочного центра разработки, принятия и реализации

общегосударственных стратегий; осуществления им функций политической координации и политического арбитража; концентрации исполнительной власти (в ее горизонтальных и вертикальных срезах); доминирования Главы государства в Правительстве; лимитирования возможностей влияния Парламента на исполнительную власть в лице Правительства и акимов и др.

Президентская форма правления в ее разновидности «полупрезидентской республики с усиленным институтом Президента» действовала с 5 сентября 1995 г. до принятия Закона РК от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Хотя определенное усиление роли Парламента РК, смягчение жесткости президентской вертикали, первые шаги в постепенном переходе к так называемой президентско-парламентской республике (в рамках президентской формы правления) уже просматривались в Законе РК от 7 октября 1998 г.[232]

Первая конституционная реформа 1998 г. была обусловлена востребованностью определенных уточнений в новой системе госорганов по итогам их трехлетней работы, а также внедрением отдельных новелл: увеличением срока полномочий Президента РК, сенаторов и мажилисменов; введением смешанной избирательной системы для расширения представительности в Мажилисе Парламента и повышения роли политических партий; предоставлением дополнительных гарантий законодателям проводить свое мнение при изменении Конституции; учреждением суда с участием присяжных заседателей; возможностью применения выборности акимов согласно акту Президента Республики и некоторыми другими. В целом принятые поправки придали дальнейший импульс развитию политической системы и демократизации в стране.

Мощной многовекторной второй конституционной реформой 2007 г.[233] осуществлены корректировка отношений народного и государственного суверенитетов, комплексное обновление цельной политической системы Казахстана.

По мнению Конституционного Совета РК, данная реформа предопределила новые концептуальные подходы к пониманию основных общественно-политических институтов и перспектив их развития. Ряд изменений и дополнений в Конституцию в их взаимосвязи позволил по-новому трактовать предназначение государственной власти, содержание функций государства, определять принципы взаимоотношений государственных органов, общественных объединений и граждан, шире вовлекать институты гражданского общества в решение государственно-значимых задач, устанавливать юридические нормы, адекватные изменяющимся общественным отношениям[234].

232 Закон РК от 7 октября 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010769 (дата обращения: 08.05.2025).

233 Закон РК от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254 (дата обращения: 08.05.2025).

234 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 8 ноября 2007 г. № 9 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30142401 (дата обращения: 08.05.2025).

С позиций преобразования президентской формы правления реформу можно охарактеризовать в качестве системы мер, которые продвинули Казахстан в направлении президентско-парламентской республики посредством стимулирования активизации современной партийной системы; укрепления статуса Парламента, совершенствования его представительской функции и осуществляемой им законодательной деятельности; постепенного установления свойственных для парламентарной формы правления функциональной и организационной слаженности в деятельности органов законодательной и исполнительной ветвей единой государственной власти.

Институт президентства, появившийся 24 апреля 1990 г. с учреждения поста Президента страны и тогда состоящий из должности Главы государства и его небольшой канцелярии, за чуть более десяти лет сформировался в самостоятельную полновесную ветвь власти. Она характеризуется принадлежащими только ей конкретной миссией и функциями, системой государственных органов, учреждений и организаций, а также государственно-общественными структурами, постоянными, доверительными и авторитетными коммуникациями с гражданским обществом.

2 февраля 2011 г. посредством внесения дополнения в статью 41 Конституции[235] был учрежден институт внеочередных президентских выборов, которые в своем новом предназначении впервые были проведены 3 апреля того же года.

В ходе третьей конституционной реформы[236] принятыми в ее исполнение конституционными и обычными законами о поправках в некоторые законодательные акты было осуществлено масштабное перераспределение полномочий между ветвями государственной власти: Президентом Республики, Парламентом и Правительством при усилении возможностей Конституционного Совета и уточнении статусов судов и прокуратуры.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Конституции РК в новой редакции Парламент «является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть». Данное принципиальное уточнение предназначения Парламента вытекало из отказа Главы государства от своих резервных и ни разу не использованных им за 25 лет полномочий по изданию указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае их делегирования ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 61, подпункт 3) статьи 44 Конституции).

Во многом по-новому определены политико-правовые основы взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей.

Теперь в статье 70 закреплено, что Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента (а не перед Президентом, как

235 Закон РК от 2 февраля 2011 г. «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000403/history (дата обращения: 08.05.2025).

236 Закон РК от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051/history (дата обращения: 08.05.2025).

это было ранее). Соответственно, Конституционный закон «О Правительстве Республики Казахстан» пошел еще дальше и конкретизировал данную новеллу Конституции следующим образом: «Статья 4. Срок полномочий Правительства Республики 1. Правительство Республики действует в пределах срока полномочий Мажилиса Парламента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики». Это является одним из существенных признаков парламентарной формы правления.

Роль Мажилиса Парламента повышена также в формировании Правительства, усилены механизмы подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его Палатам, укреплена самостоятельность и ответственность Правительства. Усилен институт конституционного контроля.

В отношениях между Президентом и другими высшими госорганами (в первую очередь, Правительством) наблюдается переход от иерархизма и превалирования «целесообразности» – к самостоятельности, независимости и конституционности.

Вместе с тем перераспределение полномочий между ветвями власти не затронуло основ президентской формы правления.

В числе таковых Конституционным Советом были выделены следующие:

– получение мандата Президента Республики непосредственно от народа Казахстана в ходе всенародных прямых выборов;

– право выступать от имени народа и обращаться с ежегодными посланиями к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики;

– статус Президента – высшего должностного лица Республики, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, и верховного арбитра, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом;

– полномочия Главы государства в отношении Правительства, в том числе в его формировании, определении его структуры и состава, назначении и освобождении от должности членов Правительства, осуществлении контроля, включая возможность по собственной инициативе принятия решения о прекращении полномочий Правительства или об освобождении от должности любого его члена;

– решающая роль в назначении должностных лиц государства, ответственных за реализацию и обеспечение внешней политики, обороноспособности, национальной безопасности, законности и правопорядка в стране;

– а также наличие президентской вертикали в местном государственном управлении[237].

Изменение акцентов во властных ресурсах между Президентом, Парламентом и Правительством вновь пребывало в логических ударениях избранного ранее курса конституционализации президентской формы правления, создало предпо-

237 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 9 марта 2017 г. № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36772838 (дата обращения: 08.05.2025).

сылки для более слаженной деятельности ветвей власти, либерализации и повышения качества управления государством.

V.

Главными целями четвертого десятилетия Независимости страны Президентом РК Токаевым К.К. определены сильное справедливое государство и конкурентоспособная нация. «Для этого нам необходимо продолжить политико-экономические реформы и процесс модернизации общественного сознания, сформировать качественно новую национальную идентичность, адаптированную к вызовам времени». Вместе с тем, подчеркнул Глава государства, политические реформы – дело не одного дня и даже не одного года, однако затягивать их тоже нельзя. Власть всегда должна чувствовать свою ответственность перед народом![238]

В русле осуществляемой стратегии реализации концепции «слышащего», эффективного, подотчетного, профессионального и прагматического государства, а также максимального задействования возможностей президентской формы правления в 2019–2022 годах был осуществлен ряд крупных инноваций.

При Президенте РК образованы и функционируют новые консультативно-совещательные органы: Высший Совет по реформам и Национальный совет общественного доверия (на его основе Указом Главы государства от 14 июня 2022 г. был создан и действует Национальный курултай при Президенте РК). Учреждены Агентство по регулированию и развитию финансового рынка, Агентство по стратегическому планированию и реформам, Агентство по защите и развитию конкуренции, Агентство по финансовому мониторингу, Агентство РК по атомной энергии, а также Агентство по делам государственной службы в качестве госорганов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту. Тем самым названным отраслям управления были предоставлены президентские гарантии от вмешательства кого бы то ни было, Главой государства они переведены в свою сферу ведения и под свою ответственность. Непосредственную подчиненность и подотчетность сохранили также Генеральная прокуратура, Национальный банк и Высшая аудиторская палата РК (ранее Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета).

Для формирования деятельной оппозиции внесены изменения в конституционные законы о Парламенте и о выборах, а также в закон о политических партиях. Впервые приняты уникальный Административный процедурно-процессуальный кодекс и новый закон о порядке организации и проведения мирных собраний.

Согласно пункту 1 статьи 40 Конституции РК, указами Президента Республики утверждены Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года (от 15 февраля 2021 г.), общенациональные приоритеты Республики Казахстан до 2025 года (от 26 февраля 2021 г.), Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (от 26 февраля 2021 г.), Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (от 15 октября 2021 г.).

238 Токаев К.К. Независимость превыше всего. // Казахстанская правда. – 2021. 6 января.

Реализация этих и ряда других документов стратегического планирования направлена на преодоление современных вызовов и в среднесрочной перспективе призвана обеспечить выход страны на траекторию устойчивого и качественного экономического роста, сопровождаемого реальным улучшением качества жизни и доходов населения.

Опыт реализации третьей конституционной реформы, вместе с тем, в очередной раз подтвердил необходимость максимально осторожного и взвешенного, руководствуясь запросами практики и требованием об обеспечении эффективности власти, подхода к формированию и регулированию портфелей полномочий Главы государства и Парламента.

Как известно, Парламент был признан единственным органом страны, осуществляющим законодательную власть. При этом 16 мая 2020 г. в условиях пандемии COVID-19 депутатами с соблюдением всех конституционных процедур статья 15 Закона РК «О чрезвычайном положении» была дополнена новым пунктом. Для обеспечения экономической безопасности страны в период введения режима ЧП и возникшей в связи с этим кризисной ситуации в социально-экономической сфере в соответствии с актами Президента Республики могут быть установлены особенности действия законодательства в перечисленных в этой статье сферах бюджета и финансов, предпринимательства и социальной защиты населения (таковых в законе определено около 15). Данные акты, согласно части первой пункта 1 статьи 21 названного Закона, действуют до окончания срока действия ЧП, если по согласованию с Президентом Республики или по его поручению с Администрацией Президента РК в самих актах не установлен иной срок действия.

События «января 2022 года» сотрясли всю казахстанскую государственность, включая ее доктринальную базу. К.К. Токаевым была инициирована широкая дискуссия вокруг экономической, социальной и политической систем, включая отдельные институциональные и функциональные компоненты президентской формы правления.

В ежегодных посланиях народу и обращениях Главы государства к Нации, иных публичных выступлениях были подвергнуты резкой критике отдельные компоненты сложившейся в реальной жизни и действующей на практике казахстанской президентской формы правления, предложены масштабные выводы. «Речь, прежде всего, идет об окончательном переходе от суперпрезидентской формы правления к президентской республике с сильным Парламентом. Такая система обеспечит оптимальный баланс властных институтов и будет способствовать устойчивому развитию страны»[239].

Требовалось освободить институт Главы государства и в целом государственный аппарат от негативного воздействия партийных структур, олигархических

239 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан путь обновления и модернизации». 16 марта 2022 г. Akorda.kz. URL: https//www.akorda.kz (дата обращения: 08.05.2025); Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана: Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество». 1 сентября 2022 г. Akorda.kz. URL: https//www.akorda.kz. (дата обращения: 08.05.2025).

групп, родственных отношений, от непотизма, монополии в политике и политического доминирования, которым требовалось поставить надежный заслон.

По инициативе Главы государства 5 июня 2022 г. на республиканском референдуме были внесены существенные поправки в Конституцию РК (Закон от 8 июня 2022 г.)[240], дополненные в принятом Парламентом Законе от 17 сентября 2022 г.[241].

Применительно к президентской форме правления они сводятся большей частью *к изменению статуса Президента Республики (институту президентства)*. Исключен пункт 5 статьи 42 о том, что «одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд»; статья 43 дополнена двумя пунктами: пункт 3 «На период осуществления своих полномочий Президент Республики не должен состоять в политической партии» и пункт 4 «Близкие родственники Президента Республики Казахстан не вправе занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора»; из подпункта 3) статьи 44 исключено право Президента Республики «отменять либо приостанавливать полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы»; в подпункт 4) статьи 44 для Президента введена обязанность согласовывать с Сенатом назначение на должности Председателя Конституционного Суда и Председателя Высшего Судебного Совета; в пункте 2 статьи 50 численность назначаемых Президентом сенаторов сокращена с 15 до 10; в подпункте 2) статьи 55 подтверждена обязанность Президента согласовывать с Сенатом кандидатуры Председателя Конституционного Суда и Председателя Высшего Судебного Совета; в пунктах 2, 3 и 4 статьи 71 о праве Президента назначать Председателя Конституционного Суда, четверых судей и заместителя Председателя Конституционного Суда; в пункте 4 статьи 82 о праве Президента назначать Председателя Высшего Судебного Совета с согласия Сената Парламента; в пункте 4 статьи 87, закрепляющем обязанность Президента по назначению акимов областей, городов республиканского значения и столицы установлен порядок, при котором Президент предлагает не менее двух кандидатур, по которым проводится голосование депутатов маслихатов, расположенных на территории области, города республиканского значения или столицы.

Практически через три месяца вслед за референдумом значимые изменения внесены принятым Парламентом по инициативе Главы государства Законом от 17 сентября 2022 г. В пункт 1 статьи 41 (срок полномочий Президента с 5 лет увеличен

240 Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 8 июня 2022 г. (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 г. (официальное сообщение об итогах республиканского референдума опубликовано в газете «Егемен Қазақстан» от 08.06.2022 г., № 107 (30336), «Казахстанская правда» от 08.06.2022 г., № 107 (29734). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z220000001K/links. (дата обращения: 08.05.2025).

241 Закон РК от 17 сентября 2022 года № 142-VII «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Казахст*ан»*. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35848390. (дата обращения: 08.05.2025).

до 7 лет), в пункт 5 статьи 42 (слова «двух раз подряд» заменены словами «одного раза»), а также в пункт 2 статьи 91, который дополнен следующей записью: «положение о том, что Президент Республики избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза» является неизменным. Конституция пополнилась новой статьей 94-2: Положения пункта 5 статьи 42 Конституции применяется к лицам, избранным Президентом Республики по итогам президентских выборов, проведенных после вступления в силу данной нормы Конституции». Позже К.К. Токаев неоднократно подчеркивал, что теперь эти положения не сможет изменить ни один будущий Президент.

Парламентская составляющая президентской формы правления была представлена совершенствованием представительных начал и порядка формирования (избрания Палат Парламента, статуса его депутатов – внедрением начал императивности, совершенствованием законотворческой деятельности и др.). Все новации по переформатированию представительной ветви власти направлены на создание сильной парламентской культуры с влиятельными народными избранниками.

В силу близости Главы государства именно к исполнительной ветви власти значительный интерес вызывает новелла, внесенная в пункты 2 и 3 статьи 61. Она касается предоставления Правительству права на внесение проекта закона в порядке законодательной инициативы «в целях оперативного реагирования» на перечисленные в данной норме вызовы, создающие угрозу жизни и здоровью населению и в иных ситуациях. А также вытекающего из него полномочия Правительства по принятию «под свою ответственность временных нормативных правовых актов, имеющих силу закона» с ограниченным сроком действия.

Таким образом, президентская форма правления была освобождена от негативного влияния внесистемных политических институтов и отношений, сохранены и укреплены ее конституционные основы, позитивные начала и потенциал. На высшем уровне налажены общественные коммуникации и участие депутатов Парламента в отправлении отдельных полномочий Президента Республики. Учреждение Конституционного Суда, придание нового статуса Прокуратуре и Уполномоченному по правам человека повысили уровень конституционно-правовой защищенности человека.

По мнению Конституционного Суда, усиление полномочий Парламента и его Палат, введение мажоритарной избирательной системы способствовали активизации работы депутатов по инициированию важных законопроектов и рассмотрению актуальных вопросов развития страны. Новые принципы формирования состава маслихатов всех уровней позволили повысить степень выражения воли населения в местном государственном управлении. Выборы акимов отдельных районов и городов областного значения содействовали развитию инициативы на местном уровне, расширили участие граждан в политическом процессе и возможности их влияния на представителей власти. Формула «Сильные регионы – сильная страна» наполняется новым содержанием.

Принятые законы по вопросам развития системы государственного управления, перераспределения полномочий между ее уровнями конкретизировали компетенцию государственных органов, усилили самостоятельность и ответственность их руководителей.

Участие граждан в управлении делами государства реализуется в таких современных и востребованных формах выражения общественной инициативы, как общественный контроль и петиции.

Устойчивое внимание государства в нормотворческом процессе к правозащитным механизмам и системе защиты прав и свобод человека и гражданина дополнительно подкреплено принятием Главой государства плана действий в области прав человека и верховенства закона с вовлечением в этот процесс гражданского общества[242].

В конце 2022 – 2023 гг. через проведение выборов Президента Республики, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, маслихатов и многих акимов было проведено обновление государственного аппарата. Страна вошла в важный цикл реального вступления в действие эпохального «нового Казахстана».

VI.

Последовательная точечная модернизация Основного Закона без вмешательства в его текст, конституционализация президентской формы правления предметно осуществляются посредством функционирования органов конституционного контроля.

Правовые позиции Конституционного Совета (1996 – 2022 гг.) и Конституционного Суда (с 2023 г. по настоящее время) выступают источниками совершенствования конституционного и иного отраслевого законодательства, способствуют эволюции науки и лучшему пониманию исполнителями, учеными и простыми гражданами, и, следовательно, более качественному применению норм отдельных конституционно-правовых институтов. Ряд решений Конституционного Суда РК (1992 – 1995 гг.) также вошел в копилку значимых актов переходного конституционализма.

За период действия Конституции РК 1995 г. соответствующих нормативных постановлений и ежегодных посланий накопилось немало: о системе и иерархии актов действующего права; о механизме разделения властей, сдержек и противовесов; об институте Президента Республики; о статусе Парламента и Правительства.

В ряду иных итоговых решений вопросы законодательного процесса также рассматриваются в механизме конституционного принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов. К наиболее дискуссионным вопросам можно отнести, например: о предмете регулирования закона (относится ли конкретный

242 Послание Конституционного Суда РК «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 21 июня 2024 года). URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/680610?lang=ru. (дата обращения: 08.05.2025).

вопрос к сфере тех общественных отношений, по которым Парламент вправе издавать законы в соответствии с пунктом 3 статьи 61 Конституции); о возможности Парламента посредством принятия закона предусматривать создание специального уполномоченного органа (в контексте подпункта 3) статьи 44 Конституции); о требовании пункта 6 статьи 61 Конституции (о том, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики) и многих других. Нередко именно в них были сформулированы пути и средства по выходу из сложных, политически напряженных жизненных ситуаций[243].

В июне 2000 г. по обращению группы депутатов Парламента Конституционный Совет представил официальное толкование пункта 6 статьи 61 и пункта 4 статьи 92 Конституции: «Все вопросы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти предусмотрены нормами Конституции и решаются ими самими с использованием конституционных полномочий в рамках согласительных процедур, или же с участием Президента Республики – гаранта единства государственной власти, незыблемости Конституции, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей власти (статья 40 Конституции РК). В связи с изложенным, судебный порядок разрешения споров между ветвями власти, в том числе по поводу отрицательного заключения Правительства по законопроектам, не допустим, поскольку конституционные нормы в силу их высшей юридической силы и верховенства не оспариваются в судах и других каких–либо органах».

В поле зрения Конституционного Совета включались и иные вопросы эффективного функционирования законодательной ветви власти, пребывающие в координатах президентской формы правления. В их числе также отношения, связанные с образованием и статусом и государственных органов.

По решению Конституционного Совета, в законах (то есть Парламентом) устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу их организации и деятельности, а также функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это касается, в том числе, вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, меры правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно–надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

На подзаконном уровне (то есть иными уполномоченными органами) устанавливаются функции, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней

243 Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. / Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами. – Нур-Султан: Деловой Мир Астана, 2020. – С.240-268.

организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм. На подзаконном уровне функции государственных органов устанавливаются только в пределах полномочий субъекта, издающего соответствующий подзаконный акт.

Четкое размежевание сфер регулирования между Парламентом, Президентом и Правительством создало конституционные предпосылки для более слаженной деятельности ветвей власти, повышения качества и ускорения модернизации управления государством[244].

Конституционный Совет давал официальное толкование некоторым конституционным нормам, непосредственно связанным с институтом президентства – с возникновением и прекращением президентского мандата, избирательными цензами кандидата в Президенты, а также иными составляющими статуса Главы государства.

В августе 2005 г. Конституционный Совет высказал свое решающее слово в напряженной дискуссии о сроках проведения очередных выборов Президента РК. Суть разногласий заключалась в следующем. В то время, если руководствоваться пунктом 1 статьи 41 Конституции, то очередные выборы должны были быть проведены в первое воскресенье декабря 2005 г., если же основываться на пункте 1 статьи 94 Конституции – то в первое воскресенье декабря 2006 г.

Конституционный Совет напомнил, что Основной Закон не содержит специальной нормы, формально определяющей иерархию конституционных положений. Однако с учетом специфики различных конституционных норм некоторым из них в ходе толкования может отдаваться предпочтение как имеющим приоритетное значение в конкретных ситуациях. Так, в постановлениях Конституционного Совета от 29 октября 1999 г. № 20/2, от 7 июня 2000 г. № 4/2 говорится, что нормы раздела I «Общие положения», закрепляющие основы конституционного строя и другие основополагающие установления, обладают приоритетом по отношению к другим конституционным нормам. Был сделан важный вывод: при толковании конституционных норм вопрос о их возможной соподчиненности должен решаться в контексте всей системы норм Основного Закона применительно к конкретной ситуации.

Далее, формулируя и излагая правовые позиции, Конституционный Совет исходил из того, что отправной точкой цикла волеизъявления народа как источника государственной власти является день выборов Главы государства, указанный

244 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 15 октября 2008 г. № 8 «Об официальном толковании ст. 54, пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30354550. и Дополнительное постановление Конституционного Совета РК от 16 мая 2013 года № 2 «Об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S1300000002/info (дата обращения: 08.05.2025).

в Основном Законе. Именно в день выборов народ Казахстана реализует свою волю и проявляет свой суверенитет, определяющий демократический характер власти, придающий ей высшую легитимность. Применительно к выборам Президента Республики суверенитет народа Казахстана, сущность демократического и правового государства конкретизируются в положениях пунктах 1 и 3 статьи 41 Конституции.

Положения пункта 1 статьи 94 Конституции применительно к предмету обращения следует понимать таким образом, что они служат для реализации пунктов 1 и 3 статьи 41 Конституции в конкретной ситуации выборов Президента Республики. Применять указанные конституционные нормы необходимо в их совокупности. Из смысла пункта 1 статьи 94 и пунктов 1 и 3 статьи 41 Конституции следует, что очередные выборы Президента Республики должны быть проведены в первое воскресенье декабря 2005 г.

Неопределенность была снята, выборы состоялись именно в этот день.

В целях создания конституционной основы для реализации народной инициативы о продлении полномочий Президента Республики – Лидера Нации Н.А. Назарбаева посредством референдума Парламентом 14 января 2011 г. был принят Закон «О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан». Президент Республики испытывал большие сомнения в отношении референдума и поэтому перед подписанием направил закон в Конституционный Совет. При анализе документа Советом было установлено, что Парламентом часть вторая пункта 5 статьи 42 Конституции была изложена в новой редакции: «Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, срок президентских полномочий которого может быть продлен на республиканском референдуме». При оценке данной нормы было отмечено, что она содержит ряд неясностей. Нечеткость ее изложения может повлечь дисбаланс государственных и общественных институтов, предусмотренных Конституцией.

Приведенные обстоятельства определили судьбу закона, который был признан неконституционным. Президент Республики предельно уважительно и конструктивно отнесся к состоявшемуся решению Совета, инициировал внесение Парламентом изменения в статью 41 Конституции о возможности проведения внеочередных выборов Главы государства. После принятия Парламентом конституционного закона Назарбаев Н.А. назначил внеочередные выборы.

В Нормативном постановлении от 24 февраля 2015 г. № 2 Конституционным Советом было подтверждено исключительное право Президента Республики единолично назначать внеочередные президентские выборы. «Конституция Республики не предусматривает какие-либо условия и ограничения при принятии Главой государства решения о назначении внеочередных президентских выборов. При принятии решения о назначении таких выборов подлежит учету предусмотренное пунктом 3 статьи 41 Конституции правило о недопустимости совпадения по срокам выборов Президента Республики и с выборами нового состава Парламента страны».

Весьма важным представляется следующая включенная в мотивировочную часть данного нормативного постановления правовая позиция Совета. «Президент Республики выступает единственным персонифицированным высшим представителем народа Казахстана, избираемым совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Тем самым выборы Президента Республики являются формой наделения его верховной властью в государстве. По их итогам Глава государства получает мандат на руководство Казахстаном, представление народа и его интересов внутри страны и в международных отношениях». Думается, что данный вывод представляет собой одну из основ конструкции политико–правового статуса Президента Республики, его миссии по предупреждению нарушения конституционных ценностей и балансов[245].

Двум решениям органа конституционного контроля принадлежит особая роль в хронике осуществления добровольной передачи президентской власти и последующих президентских выборов в 2019 году.

В обращении в Конституционный Совет об официальном толковании пункта 3 статьи 42 Конституции РК 1 февраля 2019 г. Президентом Республики Н.А. Назарбаевым был поставлен следующий вопрос: «Является ли исчерпывающим установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента Республики Казахстан?».

В результате рассмотрения материалов дела Конституционный Совет пришел к выводу о том, что право Главы государства на досрочное прекращение своих полномочий по личным основаниям (право на отставку) является неотъемлемым элементом президентской формы правления и конституционного статуса Президента РК. Свобода волеизъявления присуща Президенту Республики и как человеку, и как гражданину Казахстана и вытекает также из содержания пункта 1 статьи 13, пункта 1 статьи 24 и иных норм Конституции.

В резолютивной части нормативного постановления были сформулированы две правовые позиции.

«1. Перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента Республики Казахстан, установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан, не является исчерпывающим.

2. Из конституционного статуса Президента Республики Казахстан вытекает его право на прекращение полномочий согласно собственному волеизъявлению, которое является самостоятельным основанием досрочного прекращения полномочий Главы государства»[246].

---

245 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 24 февраля 2015 г. № 2 «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31673587 (дата обращения: 08.05.2025).

246 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 15 февраля 2019 г. № 1 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S1900000001/links (дата обращения: 08.05.2025).

С учетом данного разъяснения Президент Республики Назарбаев Н.А. 19 марта 2019 г. реализовал свое решение об отставке.

В Нормативном постановлении от 25 апреля 2019 г. № 4 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» было установлено следующее:

«1. Норму пункта 2 статьи 41 Конституции РК в части слов «Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики…, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет…» следует понимать таким образом, что кандидатом в Президенты Республики может быть зарегистрирован гражданин, постоянно проживающий на территории РК последние пятнадцать лет.

2. В установленный пятнадцатилетний срок могут быть включены и периоды проживания за пределами Республики персонала дипломатической службы РК и приравненных к ним лиц, назначенных (избранных) на должности при международных организациях, членами которых является Казахстан»[247].

В группу толкования нормы пункта 2 статьи 41 Конституции также входят и другие решения Конституционного Совета: об обязательном требовании к кандидату в Президенты в части свободного владения государственным языком («умение грамотно читать, писать, легко, без затруднений излагать свои мысли и публично выступать на казахском языке»); о признании соответствующим Основному Закону требования о запрете на регистрацию в качестве кандидата в Президенты Республики лица, имеющего «судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята в установленном законом порядке» (данный запрет направлен на защиту тех конституционных ценностей, в интересах которых Основной Закон допускает ограничения прав граждан, при этом факт снятой или погашенной, в установленном законом порядке, судимости, не должен препятствовать осуществлению гражданином права быть избранным).

В процессе реализации третьей конституционной реформы Советом пересмотрен ряд ранее вынесенных им нормативных постановлений[248].

Таким образом, Конституционный Совет посредством снятия своими правовыми позициями возникающих на практике неясностей и разночтений способствовал конституционализации президентской формы правления и института президентства в координатах конституционных ценностей с учетом современного состояния и перспектив казахстанского общества и государства.

Напомним, что согласно внесенной на республиканском референдуме 5 июня 2022 г. в Конституцию РК новой статьи 99 (пункт 2) «нормативные постановления Конституционного Совета применяются в части, не противоречащей

247 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 25 апреля 2019 г. № 4. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S1900000004/history (дата обращения: 08.05.2025).

248 Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 17 апреля 2017 г. № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S1700000002 (дата обращения: 08.05.2025).

Конституции, до их пересмотра Конституционным Судом». В настоящее время отмеченные нами и ряд других нормативных постановлений (правовых позиций) Конституционного Совета входят в состав действующего права, продолжают регулировать определенные лежащие в основе президентской формы правления отношения, определенные положения статуса Президента Республики, Парламента, Правительства и других государственных органов. Они составляют фундамент многих конституционно-правовых институтов и обеспечивают в целом системное единство всей правовой системы Казахстана

За короткий срок деятельности Конституционный Суд РК рассмотрел отдельные конституционно-правовые компоненты президентской формы правления.

Принятым на республиканском референдуме 5 июня 2022 г. законом из Конституции РК были исключены все нормы, касающиеся статуса Первого Президента Республики Казахстан-Елбасы: пункт 4 статьи 46 «Статус и полномочия Первого Президента Казахстана определяются Конституцией Республики и конституционным законом»; часть вторая пункта 5 статьи 42 о том, что «ограничение на избрание одного и того же лица свыше двух раз подряд не распространяется на Первого Президента Республики» и пункт 2 статьи 91 в части фразы «заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, его статуса», которые являлись неизменными.

10 января 2023 г. Конституционный Суд нормативным постановлением № 2, инициированным группой депутатов Парламента, определил Конституционный закон РК от 20 июля 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» подлежащим признанию утратившим силу. Главная причина в том, что конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным в Конституции. А все положения о Первом Президенте из Основного Закона ранее были исключены. Соответственно, Парламент признал настоящий конституционный закон утратившим силу.Тем самым завершилось уникальное правовое состояние функционирования казахстанской президентской формы правления – одновременной деятельности Первого Президента Республики Казахстан-Елбасы Назарбаева Н.А. и Президента РК Токаева К.К. Оно возникло после 19 марта 2019 г. – дня добровольной отставки Назарбаева Н.А. с поста Президента Республики и вступления в должность Главы государства Токаева К.К[249].

Еще один пример – Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 20 сентября 2023 г. №28-НП о соответствии пункту 3 статьи 33 Конституции подпункта 2) пункта 4 статьи 4 «О выборах в Республике Казахстан». Согласно указанной норме, не может быть кандидатом в Президенты РК лицо, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом. Конституционный Суд считает, что установленное в Конституционном законе о выборах ограничение направле-

249 Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 10 января 2023 г. № 2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 62 Конституции Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000002 (дата обращения: 08.05.2025).

но на обеспечение доверия народа к государственной власти и противодействие коррупции, представляющей серьезную угрозу конституционным ценностям. Антикоррупционная политика включает правовые, административные, организационные и иные меры, нацеленные на снижение коррупционных рисков[250].

По обращению Президента РК Токаева К.К. был признан соответствующим Конституции представленный на подпись Главе государства Конституционный закон «О возврате государству незаконно приобретенных активов» и ряд сопутствующих ему законодательных актов. При этом Конституционным Судом был сформулирован ряд правовых позиций. В их числе: принадлежность народу природных ресурсов обязывает государство предпринять все необходимые меры по защите принадлежащего народу Казахстана права собственности на эти объекты и возврату незаконно полученных природных ресурсов и связанных с ними активов законному владельцу для их использования непосредственно в интересах народа; изначально незаконно приобретенное имущество, в том числе в результате коррупции, мошенничества или злоупотребления служебным положением, на основании закона и в соответствии с определенными в нем способами и процедурами должно быть возвращено его законному собственнику, включая государство; право собственности не является абсолютным, ограничения имущественного права в случаях, предусмотренных законом, правомерны как в гражданско-правовых отношениях, так и в публично-правовой сфере; конституционные гарантии не распространяются на имущественные блага, приобретенные с нарушением установленных законами оснований и процедур, а также на поступления, полученные от их использования; возврат государству незаконно приобретенных активов соответствует конституционно значимым целям, направлен на поддержание баланса личных, общественных и государственных интересов[251].

Также по обращению Президента Республики были признаны соответствующими Конституции Социальный кодекс, Конституционный закон РК «О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», законы РК «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении изменений и дополне-

250 Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 20 сентября 2023 г. № 28-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 4 статьи 4 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000028/history (дата обращения: 08.05.2025).

251 Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 11 июля 2023 года № 20-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов», Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре», законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000020/info (дата обращения: 08.05.2025).

ний в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения», принятые Парламентом и представленные на подпись Главе государства[252].

Тем самым Конституционным Судом было подтверждено соответствие ценностям Основного Закона инициированных Президентом К.К. Токаевым и проводимых им и институтами президентской формы правления политики по возврату народу незаконно приобретенных активов и стратегии по расширению и углублению социальной функции государства.

С позиции реформирования исполнительной ветви власти – компонента президентской формы правления – определенный интерес представляет Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 8 апреля 2023 г. № 7[253].

Казахстанское государство с президентской формой правления работало и продолжает работать эффективно, постоянно подтверждая стремление к дальнейшей трансформации по запросу изменяющихся условий жизни общества. По большому счету, продолжается аккуратное и взвешенное перемещение властного ресурса в координатах «народ – государство», «Президент – Парламент – Правительство».

В наши дни происходит конституционализация – дальнейшая устойчивая модернизация государства в стратегических векторах его эволюции, определенных Президентом К.К. Токаевым: «Сильный Президент – Влиятельный Парламент – Подотчетное Правительство», при соблюдении положений и норм действующего Основного Закона, а также действующих правовых позиций Конституционного Совета и Конституционного Суда Республики Казахстан.

Список использованной литературы

1. Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности: монография. –М.: Проспект, 2016.

2. Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности: монография. – М.: Проспект, 2016.

252 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 8 апреля 2023 года № 8 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Социального кодекса Республики Казахстан, Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35861409 (дата обращения: 08.05.2025).

253 Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 8 апреля 2023 г. № 7 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан" и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000007/history (дата обращения: 08.05.2025).

3. Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. - Казань, 2006.

4. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография. / Под ред. Рогова И.И., Малиновского В.А. – Алматы: Раритет, 2015.

5. Малиновский В.А. ЛИДЕР: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография. - Астана: ТОО «Изд-во «Норма-К», 2012.

6. Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. В 2 т. Т. 2: Основные институты / Отв. ред. д. ю. н., проф. Туманов. В.А. – М., 1987.

7. Тихомиров Ю.А. О новом «Духе законов» или… прощай, Монтескье? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. - №2 (81).

8. Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Мами К.А. – Нур-Султан: Деловой Мир Астана, 2020.

9. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2014. №3.

10. Чиркин В.Е. Конституционная терминология. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

11. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. – М.: «Манускрипт», 1996.

ПОДОПРИГОРА Роман Анатольевич –
судья Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н., профессор

МЕЛЬНИК Роман Сергеевич –
директор научной школы административного и немецкого права Maksut Narikbayev University д.ю.н., профессор

НОРМАТИВНЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В РАЗРЕЗЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Результаты правотворчества Конституционного Суда Республики Казахстан оказывают огромное влияние на все сферы права и направления правоприменительной деятельности. Не стало в этом плане исключением и административное право, которое постепенно наполняется новым содержанием, благодаря, в том числе, и нормативным постановлениям Конституционного Суда. В результате подобных трансформаций можно в очередной раз убедиться в достоверности и обоснованности высказанной в юридической литературе мысли о том, что административное право представляет собой конкретизированное конституционное право[254]. Иными словами, названные отрасли права «обречены» на постоянное и непрекращающееся взаимодействие и взаимовлияние. Конституционное право

254 Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht // DVBI. 1–959. – S.527.

«мертво» без административного права. Именно в результате действия последнего многие конституционные положения могут быть реализованы на практике. Но, также благодаря последнему, они могут быть и не реализованы. В качестве примера можно обратиться к разделу Конституции, посвященному правам и свободам человека. Практически любое конституционное право предполагает свое развитие в административном законодательстве.

Не меньше чем конституционное право нуждается в праве административном, последнее нуждается в праве конституционном. В конституционном праве содержатся те принципы и ориентиры, которых должна придерживаться государственная администрация в процессе публичного управления, в отношениях с гражданами. Невнимание к конституционно-правовым вопросам приводит к многочисленным злоупотреблениям в деятельности государственных органов, для которых Конституция – это нечто далекое и идеальное, а более близкое и материальное − инструкция вышестоящего органа[255]. Административное право таким образом является отражением конституционного права, в связи с чем важным является максимальное единство между двумя этими отраслями. В правовом государстве не может быть ситуаций, при которых административное право не будет согласовываться с конституционным[256].

С самого начала функционирования Конституционного Суда Республики Казахстан вопросы административного права и процесса стали попадать в орбиту его внимания. И это не удивительно: именно в отношениях с государственной администрацией часто всплывают проблемы и нормативно-правового порядка, и правоприменения.

За два года деятельности Конституционного Суда нормативные правовые акты административно-правового цикла уверенно занимают второе место среди тех, конституционность которых или отдельных их положений оспаривалась гражданами в Конституционном Суде, уступая только актам уголовно-правового и уголовно-процессуального цикла.

По предметной части оспариваемые акты и нормы чаще всего затрагивали вопросы административного судопроизводства, различных видов государственной службы, административных деликтов и рассматривались по обращениям граждан. Некоторые постановления, принятые в результате рассмотрения как обращений граждан, так и Президента Республики Казахстан, касались общих вопросов публичного управления и административной реформы.

---

255 Подопригора Р.А. Взаимоотношения конституционного и административного права: стереотипы восприятия и реальное состояние // Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан: Материалы республиканской научно-теоретической конференции, посвященной 70-летию академика НАН РК М.Т. Баймаханова. – Алматы: ТОО «Издательство Норма-К», 2004. – С. 99.

256 Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 томах // Мельник Р.С. – Алматы: LEM, 2022., – С. 95.

Вопросы административного судопроизводства

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 22 февраля 2023 года № 3 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)»[257] были определены подходы, направленные на более справедливый расчет размера государственной пошлины за обращение в суд, включая и административный суд. Конституционный Суд подчеркнул, что «размеры государственной пошлины должны быть разумными, обоснованными, соразмерными, не преграждающими обращение гражданина в суд, либо должен быть предусмотрен правовой механизм преодоления барьера в реализации конституционного права на доступ к правосудию». Подобных инструментов, по мнению Суда, законодательство в целом, Налоговый кодекс в частности, не содержит, поэтому законодателю надлежит восполнить пробел в правовом регулировании. Это задача была частично выполнена путем внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Республики Казахстан[258].

Кроме того, в данном нормативном постановлении были уточнены подходы к взиманию государственной пошлины с граждан при подаче обращения с ходатайствами о пересмотре судебных актов в кассационном порядке. Конституционный Суд считает, что при истолковании положения пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса государственная пошлина взимается в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 настоящей статьи при подаче административного иска, искового заявления (заявления) по таким спорам, следует исходить от субъекта, обращающегося с ходатайством о пересмотре судебных актов в кассационном порядке. Исходя из концептуальных различий в подходах законодателя к взиманию государственной пошлины в зависимости от субъекта ее уплаты, при применении пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса в случаях обращения гражданина с ходатайствами о пересмотре судебных актов в кассационном порядке вне зависимости от его процессуального положения (истец или ответчик) государственная пошлина должна взиматься в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 данной статьи для физических лиц. Позднее этот подход был учтен при внесении поправок в Налоговый кодекс[259].

---

257 Казахстанская правда. – 2023. – 24 февраля.

258 Закон Республики Казахстан от 20 марта 2023 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2023. – № 5.

259 Там же.

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 21 апреля 2023 года № 10 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 4 статьи 44, пункта 3 статьи 44-1 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и пункта 1 статьи 24 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»[260] уточнены границы компетенции (юрисдикции) административных судов. В частности, определено, что споры, связанные с обжалованием решений Комиссии по качеству правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан или Судебного жюри, не могут быть рассмотрены в порядке Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года (далее – АППК). Такие споры отнесены к исключительной компетенции Высшего Судебного Совета.

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 22 мая 2023 года № 16-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 102 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года» [261] уточнен перечень споров, которые не могут быть отнесены к подсудности административных судов. В частности, Суд определил, что особенности общественных отношений, регулируемых Уголовно-исполнительным кодексом Республики Казахстан (несмотря на их публично-правовой характер), обуславливают отнесение законодателем норм об исполнении приговора, в том числе об обжаловании осужденными действий и решений должностных лиц учреждения уголовно-исполнительной системы, к части уголовно-процессуального законодательства, регулирующей самостоятельную стадию уголовного судопроизводства (раздел 9, глава 51 УПК).

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2023 года № 33-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца первого части четвертой статьи 168 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года»[262] конкретизированы условия подачи (в части сроков) апелляционной жалобы на решение административного суда первой инстанции. Суд считает, что «для защиты своих прав, получения и оказания полноценной квалифицированной юридической помощи, надлежащего выполнения возложенных полномочий на стадии подачи апелляционных жалобы и ходатайства истец, ответчик, их представители, прокурор и иные заинтересованные лица должны иметь в своем распоряжении решение суда в полном объеме с изложенными в нем аргументами и обоснованием, а также время, необходимое для подготовки документов».

260 Казахстанская правда. – 2023. – 24 апреля.
261 Казахстанская правда. – 2023. – 23 мая.
262 Казахстанская правда. – 2023. – 9 октября.

В связи с этим Конституционный Суд постановил: «Признать абзац первый части четвертой статьи 168 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан во взаимосвязи со статьями 147 (частью второй), 151 и 168 (частью второй) соответствующим Конституции Республики Казахстан в данном Конституционным Судом Республики Казахстан истолковании: в целях обеспечения соблюдения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом при исчислении сроков для подачи апелляционных жалобы и ходатайства прокурора по указанным в этой норме категориям административных дел[263] под днем вынесения решения следует понимать дату вынесения (изготовления) судебного решения в окончательной форме, как это установлено по всем другим административным делам».

В соответствии с решением Конституционного Суда Законом Республики Казахстан от 1 июля 2024 года в указанную норму были внесены изменения[264].

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 10 января 2024 года № 40-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 124, части девятой статьи 127 и части четвертой статьи 171 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года»[265] разрешался вопрос о конституционности существующего порядка обжалования определений административного суда о наложении денежного взыскания как меры процессуального принуждения. Конституционный Суд пришел к выводу о том, что, исходя из взаимосвязанных целей обеспечения эффективной реализации права каждого на судебную защиту и достижения задач административного судопроизводства, абзац второй части второй статьи 124 АППК закрепляет право лица на обжалование определения суда со дня его вручения, а также обязанность такого лица по исполнению наложенного взыскания в течение установленного законом срока. При этом Суд рекомендовал Правительству Республики Казахстан в шестимесячный срок внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на совершенствование законодательства в части применения мер процессуального принуждения в административном судопроизводстве в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 июля 2024 года № 50-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 13) части первой статьи 616 Кодекса

263 Речь идет об административных делах, по которым предусмотрены сокращенные сроки обжалования.

264 Закон Республики Казахстан от 1 июля 2024 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закупок и исключения излишней законодательной регламентации» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. –2024. № 13.

265 Казахстанская правда. – 2024. –11 января.

Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)»[266] установлено, что правом на освобождение от уплаты государственной пошлины в судах обладают не только истцы, которые отнесены к перечисленным в подпункте 13) части первой статьи 616 Налогового кодекса социально уязвимым группам лиц, но и ответчики, а также и другие лица, участвующие в деле, которые тоже имеют статус социально уязвимых категорий.

Вопросы государственной службы

Чаще всего нормативные постановления Конституционного Суда по вопросам государственной службы были связаны с оценкой бессрочных запретов на доступ к такой службе.

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 марта 2023 года № 4 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 6) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» [267] было направлено на разрешение проблемных вопросов, связанных с реализацией конституционного права на равный доступ к государственной службе. В этой части Конституционный Суд сформулировал важный вывод о том, что установление не ограниченного каким-либо сроком безусловного запрета на занятие должностей на государственной службе для граждан, уволенных за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу, не имеет объективного и разумного обоснования и приводит к ущемлению ряда конституционных прав граждан. … такой запрет искажает существо конституционных прав и свобод, нарушает конституционные пределы их допустимого ограничения и не отвечает требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности, в связи с чем противоречит пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан. Бессрочный запрет на поступление на государственную службу граждан, уволенных за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, был признан неконституционным, в связи с чем в Закон о государственной службе были внесены соответствующие поправки[268].

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 декабря 2023 года № 38-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики

266 Казахстанская правда. – 2024. – 27 июля.

267 Казахстанская правда. – 2023. –7 марта.

268 Закон Республики Казахстан от 10 января 2025 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы // Казахстанская правда. – 2025. – 11 января.

Казахстан»[269] было направлено на дальнейшее уточнение действующего законодательства о государственной службе в части обеспечения равного доступа к ней. По мнению Конституционного Суда, «оспариваемая субъектом обращения норма Закона о государственной службе в части установления бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов за совершение дисциплинарных правонарушений, предъявляющая требования к кандидату на должность государственного служащего без учета характера должностных обязанностей, нарушает равное право граждан на доступ к государственной службе и, в целом, не отвечает принципам справедливости, соразмерности и критериям взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, в связи с чем противоречит пункту 1 статьи 24, пункту 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции». Такое решение Конституционного Суда послужило причиной внесения изменений в Закон о государственной службе[270].

Бессрочный запрет на доступ к особому виду государственной службы – военной службе был предметом анализа и в ***нормативном постановлении Конституционного Суда Республики Казахстан от 31 августа 2023 года № 27-НП*** «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года «О воинской службе и статусе военнослужащих» и подпункта 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе»[271]. Субъект обращения был уволен с воинской службы за отсутствие на службе без уважительной причины в течение трех и более часов подряд и впоследствии не мог быть принят на воинскую или правоохранительную службу в силу указанных норм. Конституционный Суд отметил, что установление бессрочного запрета поступления на воинскую службу, в данном случае, для лиц, ранее уволенных с нее за отсутствие без уважительной причины в течение трех и более часов подряд, не отвечает требованиям справедливости, соразмерности и взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности. Соответственно, оспариваемые нормы были признаны неконституционными, в связи с чем в законы были внесены изменения[272].

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2024 года № 57-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»[273] продолжило серию нормативных постановлений, посвященных проблемным вопросам государственной службы. В данном нормативном

269 Казахстанская правда. – 2023. – 27 декабря.
270 Там же.
271 Казахстанская правда. –2025. – 1 сентября.
272 Там же.
273 Казахстанская правда. – 2024. – 27 декабря.

постановлении также рассматривался вопрос о конституционности бессрочного запрета приема на государственную службу, однако уже в отношении граждан, ранее судимых или освобожденных от уголовной ответственности за совершение преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

Конституционный Суд проанализировал данную проблему сквозь призму нескольких конституционных принципов (справедливости, пропорциональности и соразмерности) и решил признать соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 11) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан о государственной службе Республики Казахстан в части запрета приема на государственную службу граждан, ранее судимых за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

При этом Судом была отмечена несогласованность различных норм Закона о государственной службе. Из смысла подпункта 10) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе можно сделать вывод, что граждане с погашенной или снятой судимостью имеют право на доступ к государственной службе. Тяжесть совершенного преступления в таких случаях законодателем не определена. В оспариваемой норме правовые последствия погашенной или снятой судимости (статья 79 УК) законодателем не учтены. Основанием ограничения права поступления на государственную службу является сам факт осуждения за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. В связи с этим Конституционным Судом было рекомендовано Правительству Республики Казахстан и Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования законодательства в сфере государственной службы во взаимосвязи с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении.

Нормативным постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 22-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»[274] уточнены особенности увольнения судей, в частности по мотивам их профессиональной непригодности, а также правовые последствия увольнения по данному основанию. При этом Конституционный Суд сформулировал несколько важных выводов, касающихся определения границ института государственной службы. В частности, было установлено, что «…подходы к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов, принятые в судебной системе, не могут автоматически применяться в сфере государственной службы». Данный вывод, таким образом, ориентирует на необходимость разработки дифференцированного подхода к регулированию статусов различных категорий публичных (государственных) служащих.

274 Казахстанская правда. – 2023. – 17 июля.

Вопросы административных правонарушений

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2023 года № 12 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года»[275] (далее – КоАП) сконцентрировано на вопросе о допустимости пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решения о привлечении лица к административной ответственности, которое было принято в порядке сокращенного производства и не облечено в форму письменного документа. В данном конституционном производстве Конституционный Суд указал на то, что в рамках «несудебной» процедуры привлечения к административной ответственности должны соблюдаться общеправовые принципы и права граждан, включая конституционные, а также специальные принципы, относящиеся к процессуальной деятельности, в том числе непосредственно закрепленные в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (далее – КоАП). Этот вывод, на наш взгляд, представляется чрезвычайно важным, поскольку приводит к расширению перечня нормативных стандартов (принципов) административной ответственности, что, безусловно, способствует повышению уровня юридических гарантий прав лиц, которые принимают участие в данном виде производства. Кроме того, Суд сформулировал дополнительные характеристики «сокращенного производства», которые позволяют лучше понять его суть и особенности, а также указал следующее: «… несогласованность различных норм КоАП не должна приводить к нарушению как конституционных прав граждан, так и права на пересмотр дела, прямо предусмотренного КоАП. Уполномоченный орган или суд не могут отказываться от применения правовой нормы (право на рассмотрение дела по вновь открывшимся обстоятельствам) на основании того, что в процессуальном плане этот вопрос не урегулирован или урегулирован в недостаточной степени». Решение Конституционного Суда, в котором было дано истолкование соответствующих норм, послужило причиной внесения изменений в КоАП[276].

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 13 июня 2023 года № 19-НП «О рассмотрении на соответствие пункту 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции», статьи 154 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года»[277] имело своей целью решение юридической проблемы, расположен-

275 Казахстанская правда. – 2023. –1 мая.

276 Закон Республики Казахстан от 10 января 2025 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» // Казахстанская правда. – 2025. – 11 января.

277 Казахстанская правда. – 2023. – 14 июня.

ной на стыке законодательства о противодействии коррупции и законодательства об административной ответственности. Конституционный Суд, в рамках рассмотрения данного дела, подчеркнул, что «ограничения, связанные с реализацией публичными должностными лицами конституционного права на свободу предпринимательской деятельности, должны быть дифференцированы и обусловлены характером их должностных обязанностей, как это указано в пункте 4 статьи 33 Конституции, а также направлены на недопущение использования ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах». При мотивировании своего решения Суд особо указал на тот факт, что под термином «законодательство», который используется в статье 154 КоАП, необходимо понимать исключительно закон, т.е. акт Парламента. Данный вывод представляется весьма ценным, поскольку он ориентирует всех субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности на тот факт, что ограничения прав и свобод частных лиц должны вводиться исключительно на основе акта Парламента.

В результате проведенного изучения данного дела Конституционный Суд постановил:

во-первых, «признать статью 13 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции» не соответствующей пункту 4 статьи 26 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан в части установления ограничения права на свободу предпринимательской деятельности лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, если такое ограничение не обусловлено целями защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»;

во-вторых, «признать статью 154 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях соответствующей пункту 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан в следующем истолковании: административная ответственность за совершение деяния, предусмотренного данной статьей, наступает в случаях, когда запрет на осуществление предпринимательской деятельности установлен законами Республики Казахстан»[278].

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 октября 2023 года № 34-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части первой статьи 608 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года»[279] направлено на решение проблемы неравного (несправедливого) отношения к лицам, совершившим одинаковые административные правонарушения (в части наступивших юридических последствий), а также оценку того, не нарушает ли семилетний срок лишения права управления транспортным средством (ч. 1 ст. 608 КоАП) право заявителя на свободный выбор рода деятельности и профессии, так как имеются виды деятельности и профессии, предполагающие наличие права управления транспортным средством.

278 Соответствующее изменение был внесено в КоАП Законом Республики Казахстан от 10 января 2025 года.

279 Казахстанская правда. – 2023. – 30 октября.

Конституционный Суд проанализировал проблему, связанную с тем, что привлеченное к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные частями шестой и седьмой статьи 608 КоАП, лицо, не имеющее права управления транспортным средством, вправе сдать экзамен и получить водительское удостоверение, в то время как водители «с правами» лишаются прав сроком на семь лет, что не соответствует целям профилактики административных правонарушений. В связи с этим Суд рекомендовал законодателю предусмотреть такую меру, как ограничение на определенный срок права сдачи экзамена для получения специального права – права управления транспортным средством (для правонарушителей, не имеющих такого права). Данный шаг, по мнению Суда, должен обеспечить не только уравнивание правовых статусов различных категорий правонарушителей, но и повысить эффективность профилактики правонарушений. Рекомендация Суда была выполнена путем внесения изменений в Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года «О дорожном движении», в соответствии с которыми лица, не имеющие права управления транспортными средствами и привлеченные к административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, не допускаются к сдаче экзаменов на получение права на управление транспортными средствами в течение семи или восьми лет[280].

Общие вопросы публичного управления

Общие вопросы публичного управления затрагивались в отдельных постановлениях Конституционного Суда в рамках как последующего, так и предварительного конституционного контроля. Они были связаны с оценкой полномочий различных государственных органов и их соотношения с полномочиями Президента Республики Казахстан в процессе публичного управления, а также с совершенствованием государственного администрирования в конкретных ситуациях.

Так, в ***нормативном постановлении от 8 апреля 2023 года № 7*** «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан»[281] было отмечено, что отдельные положения проверяемых законов могут создать противоречия в правовом регулировании и проблемы в правоприменительной практике.

280 Закон Республики Казахстан от 3 октября 2024 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации движения отдельных видов транспортных средств и цифровизации дорожной безопасности // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2024. – № 19–20. – Ст. 93.

281 Казахстанская правда. – 2023. – 10 апреля.

В частности, исключение из Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» норм о том, что Правительство согласовывает с Президентом Республики Казахстан государственные программы до их утверждения, оказалось не сбалансированным с подпунктом 1) статьи 66 Конституции и подпунктом 5-1) статьи 10 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан», в которых такие полномочия Президента и Правительства остались. Разрешение этой несбалансированности, по мнению Конституционного Суда, видится в обращении к прямому действию Конституции. Таким образом, Конституционный Суд подчеркнул важность этого принципа и показал возможность его применения в управленческой практике.

В другой ситуации Конституционный Суд обнаружил, что внесенные поправки в отраслевые нормативные правовые акты предусмотрели исчерпывающий (закрытый) перечень функций Правительства, тогда как согласно подпункту 10) статьи 66 Конституции предусмотрена возможность наделения Правительства иными функциями, возложенными на него Конституцией, законами и актами Президента. Конституционный Суд отметил, что конституционные законы и законы не могут избирательно исключать (сужать) полномочия, установленные Основным Законом. В случае воспроизведения конституционных полномочий в законах должно быть обеспечено полное их соответствие объему, предусмотренному Конституцией.

Наконец, проверяемыми законами министерства наделялись правом формирования государственной политики в соответствующей отрасли. Вместе с тем в Конституции закреплены соответствующие полномочия Президента (по определению основных направлений внутренней и внешней политики) и Правительства (по разработке основных направлений социально-экономической политики). Конституционный Суд отметил, что закрепление за министерствами полномочий по формированию государственной политики в отраслях государственного управления, при нечеткости разграничения формирования отраслевой и общегосударственной политики, в правоприменительной практике может привести к вторжению министерств в сферу решений, принимаемых Президентом и Правительством. При распределении полномочий между различными исполнительными государственными органами, участвующими в формировании государственной политики, необходимо четко разграничивать уровни, цели, задачи и полномочия в этой сфере.

Аналогичные проблемы, связанные с исчерпывающим перечнем полномочий Правительства и пересечением функций и полномочий органов исполнительной власти различного уровня по формированию и реализации государственной политики, также отражены в еще одном нормативном постановлении по вопросам предварительного конституционного контроля[282].

282 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 8 апреля 2023 года № 8 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Социального кодекса

Таким образом, Конституционный Суд сформировал определенные установки, имеющие значение для сферы публичного управления как в правотворческом, так и в правоприменительном смысле.

Следует отметить, что в других нормативных постановлениях Конституционный Суд также обозначал правовые позиции, представляющие важность для позитивного публичного управления. Так, при рассмотрении вопросов о конституционности ограничений прав гражданина Республики Казахстан, имеющего постоянное место жительства вне Республики Казахстан, Конституционный Суд отметил, что решение управленческих проблем по причине недобросовестного поведения одних субъектов (в данной ситуации связанных с массовым ввозом в Республику Казахстан транспортных средств, зарегистрированных в других государствах), установление запретов и ограничений не должно сопровождаться нарушением прав и интересов субъектов, добросовестно пользовавшихся своими правами. Кроме того, реализация соответствующих мер должна выражаться не только и не столько в установлении новых правовых норм, но и в улучшении и налаживании государственного администрирования, совершенствовании координации деятельности государственных органов с учетом прав, интересов, обязанностей всех лиц, которых могут затронуть эти меры[283].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что принятые нормативные постановления, применительно к административному праву и административно-процессуальному праву, выполнили ряд важных функций, а именно: заложили новую юридическую основу для отдельных видов общественных отношений; содействовали наполнению юридической доктрины конституционными принципами; уточнили содержание отдельных (существующих) норм; обозначили направления для развития административного и административно-процессуального законодательства; способствовали более точному определению компетенции субъектов публичного управления.

Наряду с содержательным анализом правотворческой практики Конституционного Суда представляется важным остановиться на вопросе, имеющем существенное значение для практического применения нормативных постановлений, в том числе в административно-правовой сфере. Речь идет об особенностях применения их отдельных структурных частей.

Республики Казахстан, Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения» // Казахстанская правда. – 2023. –10 апреля.

283 Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 3 декабря 2024 года № 54-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1 статьи 65 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года «О дорожном движении» и пункта 5-2 статьи 10 Закона Республики Казахстан от 1 июля 2003 года «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» // Казахстанская правда. – 2024. – 4 декабря.

Нормативное постановление Конституционного Суда, как и решение суда общей юрисдикции, состоит из нескольких структурных частей: вводной части, описательной части, мотивировочной части и резолютивной части. В связи с этим возникает вопрос, какая именно из его частей является обязательной для исполнения. Очевидно, что резолютивная часть нормативного постановления, содержащая в себе итоговые выводы по делу, является таковой. Вместе с тем возникает вопрос о юридической силе и обязательности мотивировочной части нормативного постановления, а особенно тех ее абзацев, предложений, которые содержат обобщенные выводы или позиции Суда по той или иной проблематике. Например, о содержании принципа соразмерности (пропорциональности) или о требованиях юридической (правовой) определенности.

На наш взгляд, мотивировочная часть нормативных постановлений Конституционного Суда имеет чрезвычайно важное значение не только для конкретного дела (в ней Суд обосновывает свою позицию и демонстрирует юридическую логику принимаемого решения), но и в целом для всей правовой сферы страны. В определенной мере и при определенных условиях мотивировочная часть нормативных постановлений может быть даже более значимой, чем резолютивная часть, поскольку в ней осуществляется толкование и детальное раскрытие содержания тех или иных норм Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, правовых принципов и подходов. Иными словами, именно в мотивировочной части нормативного постановления как субъекты нормотворческой, так и субъекты правоприменительной деятельности могут найти юридические (согласованные с Конституцией) позиции, на которые они должны в обязательном порядке ориентироваться в процессе своей деятельности. Ни один вывод или утверждение Конституционного Суда, отраженные в мотивировочной части его нормативного постановления, не могут быть проигнорированы. Именно в этой части проявляется максимальный объем правотворческой компетенции Конституционного Суда. И если применительно к резолютивной части нормативного постановления, в которой делается вывод о неконституционности того или иного нормативного правового акта, Конституционный Суд характеризуется как «негативный законодатель», то применительно к мотивировочной части он всегда будет выступать «позитивным законодателем»[284]. При этом, однако, стоит согласиться с позициями тех авторов, которые считают, что орган конституционного контроля должен проявлять высокий уровень «сдержанности» в части позитивного нормотворчества. Это связано с тем, что чрезмерная активность Суда может влечь за собой угрозу вмешательства в сферу компетенции других ветвей власти и соответствующего нарушения инстанционных гарантий, закрепленных в Конституции в целях обеспечения должного функционирования государственного механизма и защиты конституционных прав[285]. Поэтому в рамках формулирова-

284 Ударцев С.Ф. Конституционный контроль – элемент правового государства // Казахстанская правда. – 2024. –30 августа.

285 Уитц Р. Об отсутствии определенности в толковании конституции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. № 1. С. 27; Загребельский Г. Толкование законов: стабильность или трансформация? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. –№ 3. – С.82.

ния мотивировочной части Конституционный Суд всегда проявляет особое внимание к вопросу о недопустимости выхода за рамки своей компетенции.

Таким образом, все субъекты правотворческой и правоприменительной деятельности обязаны в процессе своего функционирования использовать не только резолютивную, но и мотивировочную часть нормативных постановлений Конституционного Суда. Только подобный подход обеспечит и гарантирует ту важную роль Конституционного Суда, которая определена ему Конституцией Республики Казахстан.

Список использованной литературы

1. Загребельский Г. Толкование законов: стабильность или трансформация? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. № 3.

2. Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 томах / Р. С. Мельник. – Алматы: LEM, 2022.

3. Подопригора Р.А. Взаимоотношения конституционного и административного права: стереотипы восприятия и реальное состояние // Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан: Материалы республиканской научно-теоретической конференции, посвященной 70-летию академика НАН РК М.Т. Баймаханова. – Алматы: ТОО «Издательство Норма-К», 2004.

4. Ударцев С.Ф. Конституционный контроль – элемент правового государства // Казахстанская правда. – 2024. 30 августа.

5. Уитц Р. Об отсутствии определенности в толковании конституции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. № 1.

6. Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht // DVBI. 1959. S. 527-533.

КАРАЕВ Алипаша Агаханович –
член Научно-консультативного совета
при Конституционном Суде Республики Казахстан
к.ю.н., ассоц. профессор ВШП «Әділет»
Каспийского университета

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Важной вехой в конституционно-правовом развитии суверенного Казахстана стали конституционные реформы, состоявшиеся в Республике Казахстан в 2022 году и заложившие политико-правовую основу нового этапа конституционного развития казахстанской государственности[286].

286 «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Казахстан Закон Республики Казахстан от 17 сентября 2022 года № 142-VII ЗРК. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000142 (дата обращения: 20.01.2025).

Несмотря на отдельные недостатки, реформа отразила некоторые изменения в государственном строительстве, частично модернизировала конституционно-правовой статус Президента, закрепила мажоритарно-пропорциональную систему формирования Мажилиса Парламента и местных представительных органов власти, учредила новый орган конституционного контроля – Конституционный Суд, заложив тем самым конституционно-правовые основы строительства более справедливого и социально ориентированного государства.

Вместе с тем реформы не отразили все запросы, накопившиеся в обществе за годы независимости. Прежде всего, нерешенными остались вопросы ответственности Президента, расширения контрольных полномочий Парламента, а также не определены правовые гарантии для развития политической конкуренции и становления полноценного парламентаризма.

Практика также показала, что строительство эффективного государства проблематично без обеспечения доверия общества к институтам власти всех уровней, без которого невозможно обеспечить верховенство права и построение нового Казахстана. На данную проблему особое внимание обращают казахстанские ученые[287].

На наш взгляд, государство не должно декларировать конституционные идеи и принципы, а обязано создавать реальные правовые предпосылки, направленные на претворение в жизнь ее положений, своевременно принимать нормативные правовые акты, придающие «спящим» нормам Конституции реальное правовое состояние.

Очевидно также, что дальнейшее эволюционное развитие Казахстана неизбежно активизирует научные дискуссии о необходимости принятия законов «О люстрации», «О парламентском расследовании», «О конституционно-правовой ответственности органов власти» и др., без которых идеи о новом Казахстане окажутся фикцией.

Среди обозначенных проблем особое место занимает институт конституционно-правовой ответственности, являющийся разновидностью юридической ответственности, которая в конституционном законодательстве Республики Казахстане не нашла своего закрепления.

Нерешенность этого вопроса негативно отражается на качестве управления государством и исполнения органами власти и должностными лицами своих прямых функциональных обязанностей.

В современных условиях проблемы реализации конституционно-правовой ответственности имеют непосредственное влияние на процессы становления правового государства, гражданского общества и конституционализма. Институт ответственности является составной, наиболее значимой частью обеспечения верховенства и защиты общественных интересов от произвола власти.

По своему назначению данный институт является особым видом юридической ответственности и имеет сложную политико-правовую природу по своему содержанию. Однако ни в Конституции, ни в конституционных законах казахстанский

287 Доверие к власти: публично-правовые проблемы. // Материалы международной научно-практической конференции. – Алматы. 2024. НИИ Публичного права Каспийского университета. – С.109.

законодатель не предусмотрел данный вид правовой ответственности, что неизбежно ставит под угрозу не только Основной закон страны, но и задачи по строительству нового Казахстана.

Вместе с тем применение данного вида ответственности к высшим должностным лицам государства не только повысит эффективность управления, но и окажет влияние на уровень доверия к институтам власти, а гражданам позволит увидеть реальные результаты проводимых в стране реформ.

На необходимость институционализации конституционно-правовой ответственности в законодательстве обращают внимание многие конституционалисты, в том числе и казахстанские. Будет уместно, – отмечал в связи с этим профессор Сапаргалиев Г.С., – записать в Конституции, что «государство, его органы и должностные лица несут ответственность перед гражданином и обществом за выполнение своих функций и полномочий. Фиксация и реализация такого положения имеет большое значение в преодолении отчуждения гражданина от политической власти, в подъеме его политического сознания»[288].

Видимо, законодательное закрепление об индивидуальной конституционной ответственности всех высших должностных лиц государства, а также коллегиальной ответственности органов государственной власти, политических партий и общественных объединений перед народом как единственным источником власти представляется целесообразным и необходимым.

Профессор Мухамеджанов Э.Б. также отмечает, что «сегодня конституционно-правовая ответственность должна обрести свою предметность, отличающую её от политической и других видов ответственности[289].

По мнению российских ученых, «данный вид ответственности необходим прежде всего для стабильного развития государства, защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина»[290].

В юридической литературе также отмечается, что «необходимость конституционно-правовой ответственности обусловлена тем, что без нее другие виды юридической ответственности недостаточны для эффективного обеспечения конституционно-правовых норм»[291].

Важно также отметить, что «конституционная ответственность призвана охранять не только нормы самой Конституции, но и направлена на защиту наиболее

288 Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж.Ч. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы. Жеті-жарғы, 1997. – С.32-33.

289 Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о конституционно-правовой ответственности в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33328789&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 20.01.2025).

290 Белкин А.А., Бурмистров А.С. Конституционная ответственность: доктринальные проблемы // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 99; Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. – 1999. № 12 (дата обращения: 20.01.2025).

291 Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. Автореф. на соиск. ученой степени д.ю.н. – М., 2005. – С.2.

важных сторон общественных отношений, закрепленных в конституционном и ином законодательстве»[292].

Проявляя солидарность с обозначенными подходами, вместе с тем следует признать, что институт конституционно-правовой ответственности не является актуальным для тех стран, где сложилось гражданское общество. Саморегулирующаяся политическая система, сложившаяся традиция сменяемости власти, высокая правовая и политическая культура граждан и должностных лиц государства, наличие независимых средств массовой информации и политической конкуренции в совокупности выступают гарантом соблюдения Конституции.

Вместе с тем и этого не всегда бывает достаточно. Нужен самостоятельный закон, в котором необходимо четко детализировать данное понятие, разграничить его от иных видов ответственности, определить субъектный и объектный состав конституционного правонарушения, а также перечислить санкции, применяемые к субъектам.

Безусловно, юридической основой применения конституционно-правовой ответственности является совершение конституционного деликта, не содержащего в себе признаки административного или уголовного проступка, но подпадающего под понятие «нарушение Конституции».

Учитывая факт того, что невозможно исчерпывающе определить перечень оснований наступления конституционно-правовой ответственности, можно лишь предположить, что она возможна в случае нарушения норм Конституции, которое может проявляться в форме несоблюдения Президентом, депутатами Парламента, членами Конституционного Суда и Правительства, судьями и другими государственными служащими текста присяги.

Другим основанием может быть нарушение принципа разделения власти, когда органы власти не соблюдают пределы своих полномочий. Например, Парламент принимает закон, не предусмотренный пунктом 3 статьи 61 Конституции, и выходит за рамки своих полномочий. Причем из-за отсутствия четкого разграничения законодательного и подзаконного регулирования подобная ситуация вполне реальна. На данную проблему также обращают внимание казахстанские ученые[293].

Неисполнение посланий и поручений главы государства и нормативных постановлений Конституционного Суда, принятие органами власти ущербных для страны решений (например, проведение дорогостоящих имиджевых международных выставок и форумов и др.), ратификация международных договоров, противоречащих интересам страны и прочее также могут выступать правовым основанием для применения мер воздействия.

---

292 Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России. – М. Городец. 2000. – С.9-10.

293 Жанузакова Л.Т., Нургазинов, Б.К., Караев А.А. Некоторые вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования. // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан научно-правовой журнал – 2021. №1 (64). URL: https://www.zqai.kz/sites/default/files/zhanuzakova_nu gazinov_karaev_s22-34.pdf (дата обращения: 22.01.2025).

Необходимо также учитывать, что отдельные виды конституционно-правовой ответственности прописаны в самой Конституции. Например, отрешение Президента от власти (статья 47), роспуск Парламента или палат Парламента, (статья 63), отставка Правительства (статья 70), лишение депутатского мандата (статья 52) и др. имеют прежде всего конституционно-правовую природу и регулируются нормами Конституции и конституционных законов, а потому должны быть выделены в самостоятельный вид ответственности.

Формами конституционно-правовой ответственности, помимо отставки, импичмента, утраты доверия, утраты мандата, могут быть вынесение предупреждения в адрес высших должностных лиц, общественных объединений и политических партий; признание работы государственных органов неудовлетворительной; общественное порицание; запрет политической партии или иного общественного объединения и т.д. В отношении должностных лиц государства субъектом вынесения санкций может быть Президент, как глава государства и гарант Конституции и защиты прав и свобод граждан, а в отношении политических партий и общественных объединений этим правом можно наделить либо Верховный, либо Конституционный Суд.

Составной частью институционализации конституционно-правовой ответственности должен стать закон «О люстрации», при помощи которого могут быть введены «мягкие» ограничения для прежней политической элиты в виде временного лишения пассивного избирательного права, а также права на участие в управлении делами государства.

Подобные законы принимались в ряде стран мира при смене политических режимов и показали свою эффективность, однако в Казахстане данная проблема даже не обсуждается. Вместе с тем без ее проведения невозможно построение нового и справедливого Казахстана. И это очевидно. Мы видим, как прежняя политическая элита в лице министров, акимов и депутатов приспособилась к новой политической реальности и продолжает свою политическую деятельность. «Мягкая» люстрация освободит государственные органы от прежней «элиты» и обеспечит приток новых лиц во властные структуры государства, а идеям меритократии придаст реальную правовую жизнь.

Безусловно, подобные ограничения должны носить временный характер, иметь законодательную основу и соответствовать нормам Конституции. Среди прочего, ограничения должны быть оправданы, жизненно необходимы и пропорциональны.

Примечательно также, что нормы международного права допускают возможность применения ограничений, если они установлены законом и приняты демократическим путем.

Говоря о введении возможных ограничений необходимо также учитывать правовые позиции Конституционного Суда, который в своем Послании подчеркнул, что «основания и пределы ограничительных мер должны соответствовать требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции, согласно которому «права и свободы

человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Законодатель при принятии таких законов обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя ограничений, не согласующихся с конституционно определенными целями. Любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности»[294].

Вместе с тем, по мнению ученых, не меньшее количество споров вызывает и вопрос о субъектах конституционно-правовой ответственности.[295]

Изучение юридической литературы показывает, что субъектами конституционно-правовой ответственности могут быть высшие должностные лица, органы государственной власти, политические партии и другие участники правоотношений.

К индивидуальным субъектам относятся: Президент, председатели палат Парламента, Верховного и Конституционного Суда, Премьер-министр и члены Правительства, Уполномоченный по правам человека и Генеральный прокурор, Председатель Национального Банка, Председатель Комитета национальной безопасности, Председатель Центральной избирательной комиссии, руководители местных представительных и исполнительных органов власти и депутаты маслихатов и др.

Коллективными субъектами конституционной ответственности могут быть: Парламент и его структурные подразделения, Правительство, Конституционный Суд, общественные объединения, политические партии и др.

Учитывая огромную роль глав государств, объем их полномочий и формальность их ответственности, Президент рассматривается как особый субъект конституционно-правовой ответственности.

Большинство конституций предусматривает нормы об импичменте как мере политико-правового воздействия. Появившись еще в XIV веке в Англии, как средство политического влияния Парламента на исполнительную власть, со временем этот институт получил довольно широкое распространение. Сегодня практически все современные Конституции предусматривают составы правонарушений, за совершение которых могут быть применены меры конституционной ответственности.

Конституционная география его применения весьма разнообразна. Он имел место в США, Южной Корее, Литве, Бразилии, Перу, Израиле и др. Попытки

294 Послание Конституционного Суда Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в РК». URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/680610?lang=ru (дата обращения: 17.03.2025).

295 Темникова М.П. К проблеме субъектов конституционно-правовой ответственности. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-subektov-konstitutsionno-pravovoy-otvetstvennosti (дата обращения: 27.03.2025).

применения имелись в России и других странах. В современных условиях импичмент необходимо рассматривать не только как форму правовой ответственности, но и как форму политической борьбы партийных групп и фракций. Среди прочего, это важный инструмент обеспечения общественных интересов и повышения доверия к власти.

В большинстве стран основанием для импичмента является совершение тяжкого или иного правонарушения. Нельзя исключать и фактор партийно-политического соперничества, сопровождающего традиционно институт парламентаризма. С учетом смешанной политико-юридической природы данного института в отдельных странах учреждаются специальные органы правосудия, как, например, Высокая Палата Правосудия во Франции.

Анализ конституционного законодательства показывает, что в большинстве государств импичмент может быть применен только в отношении главы государства (Казахстан, Россия, Франция и др.), либо иных высших должностных лиц, круг которых определяется конституциями (Грузия, Польша, Литва и др.).

В одних странах в этом процессе задействованы Верховные Суды (Кипр и др.), в других специализированные органы конституционного контроля (Германия, Литва и др.), в-третьих, и те, и другие (Россия, Казахстан). К примеру, в Российской Федерации Президент может быть отрешен от должности лишь на основании заключения Верховного Суда о наличии в его действиях признаков преступления, подтвержденного заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Схожая процедура предусмотрена и законодательством Республики Казахстан.

В США, в отличие от большинства современных стран, Верховный Суд (как коллегиальный орган) вообще не участвует в реализации этой процедуры. Дело рассматривается Сенатом под председательством главного судьи США.

В юридической литературе, посвященной анализу института импичмента, в связи с этим отмечается, что «неучастие судебного органа в реализации этой процедуры дает законодателям специфическое соединение свободы и ответственности, которое в совокупности представляется привлекательным. С другой стороны, Палата Лордов в Великобритании является высшей судебной инстанцией и говорить о том, что импичмент *apriori* был задуман без участия суда нельзя»[296].

Один из «отцов-основателей» американской государственности, рассуждая о причинах неучастия Верховного Суда в этой процедуре, утверждал, что «судебная власть не подходит для проведения импичмента, поскольку сомнительно, чтобы члены этого трибунала всегда были наделены такой твердостью, которая требуется при выполнении столь трудной задачи. Еще более сомнительно, чтобы они пользовались степенью доверия и властью, которые иной раз необходимы для примирения народа с решением, противоречащим обвинению, выдвинутому его непосредственными представителями. Первое фатально для обвиняемого, второе –

296 Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современных государствах. // Правоведение. – 2004. № 5. – С.46-47.

опасно для общественного спокойствия. Необходимо иметь многочисленный суд, более многочисленный, чем Верховный Суд. Ужасающие полномочия, которыми по необходимости наделен суд, ведущий процесс в порядке импичмента, – присудить к чести или бесчестию самых доверенных и выдающихся деятелей общества – не допускает вверение их малому числу людей. Наоборот, Сенат – это достойный и независимый трибунал, который способен чувствовать достаточную уверенность в своем положении»[297].

Стоит заметить, что высказанные аргументы государственного деятеля, хотя и не бесспорны, однако получили свое отражение в конституционном законодательстве и более чем за два столетия не подвергались радикальному пересмотру. Учитывая, что большинство парламентариев, которым дано право решать вопрос о виновности высшего должностного лица, не имеют специальных юридических знаний, современные Конституции предусматривают участие в этом процессе органов конституционного контроля, призванных обеспечивать правомерность конституционной санкции и гарантировать юридическое сопровождение указанной процедуры. В противном случае процедура импичмента может иметь не правовой, а ярко выраженный политический оттенок. Возможно, что именно по этой причине в Казахстане установлены ограничения в отношении круга преступлений, за совершение которых глава государства может быть привлечен к уголовной ответственности.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Конституционный Суд уполномочен давать заключение о соблюдении установленных конституционных процедур, касающихся вопроса о порядке выдвижения обвинения, постановки вопроса о недееспособности главы государства, о сроках, в течение которых может быть осуществлена процедура импичмента, о порядке формирования состава комиссии и некоторых других вопросов исключительно процедурного характера.

В этом случае он наделен правом проверять конституционность решений одной из ветвей государственной власти, а также обеспечивать юридическое обслуживание самой процедуры с начала ее возбуждения и до вынесения окончательного решения. Данное полномочие, возложенное на Конституционный Суд, указывает на его высокий конституционный статус и особое положение в механизме государственной власти. Примечательно, что и в других странах органы конституционной юстиции наделены правом оценки процедуры досрочного прекращения полномочий главы государства, а в некоторых из них уже приняты соответствующие решения.

Вместе с тем, реализуя данное полномочие, Конституционный Суд может столкнуться с определенными трудностями. Так, в пункте 1 статьи 47 Конституции РК отсутствует положение о том, кому может принадлежать инициатива возбуждения процедуры досрочного освобождения от должности Президента, что является весьма важным обстоятельством, имеющим непосредственное

297 Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко- теоретические аспекты. // Правоведение. – 2004.– № 5. – С.64-65.

отношение к конституционным процедурам. В Конституции также недостаточно полно регламентируется вопрос об основаниях прекращения полномочий главы государства.

На пробелы в конституционном законодательстве в свое время обращал внимание и Конституционный Совет, подчеркивая что «перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента Республики Казахстан, установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан, не является исчерпывающим»[298].

Нуждается, по всей вероятности, в официальном разъяснении или законодательном оформлении конституционное положение «при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни». Отсутствие четких критериев определения данного положения создает предпосылки для различного толкования. Может быть, в условиях современной политической системы эта проблема не столь актуальна, однако в будущем ситуация может измениться и потребовать дополнительных разъяснений.

Неясно также, насколько будут правомерными действия депутатов Парламента при создании комиссии, если действующее законодательство предусматривает положение, согласно которому «сведения об организации, силах, средствах и методах обеспечения безопасности Президента Республики Казахстан и членов его семьи, о состоянии здоровья и личной жизни Президента Республики Казахстан, экс-Президентов Республики Казахстан и членов их семей» являются государственными секретами[299].

Ведь в этом случае у Генерального прокурора, в связи с разглашением секретных сведений, появляется законное право ставить вопрос о лишении инициаторов депутатской неприкосновенности и привлечении их к уголовной ответственности.

Еще более сложна процедура отрешения. В соответствии с Конституцией Президент несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае совершения государственной измены и может быть за это отрешен от должности. Уголовный кодекс Республики Казахстан под государственной изменой понимает «умышленные деяния гражданина Республики Казахстан, выразившиеся в переходе на сторону врага во время вооруженного конфликта, а равно в шпионаже, выдаче государственных секретов иностранному государству, международной или иностранной организации либо их представителям, а равно в ином оказании им помощи в проведении деятельности, направленной против национальных интересов Республики Казахстан»[300]. Таким образом Президент Республики Казахстан не несет ответственности за иные

298 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан». Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 февраля 2019 года № 1. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S1900000001 (дата обращения: 16.03.2025).

299 «О государственных секретах». Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-1. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349_(дата обращения: 17.03.2025).

300 «Уголовный кодекс Республики Казахстан» Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226 (дата обращения: 17.03.2025).

правонарушения, кроме государственной измены, что в итоге ставит его выше Конституции и законов Республики Казахстан.

Однако все больше стран основанием для импичмента считают не только государственную измену, но и дополняют его состав взяточничеством и иными правонарушениями, в числе которых не последнее место занимают аморальные поступки.

Вместе с тем возможность привлечения главы государства только за один вид преступления противоречит статье 14 Конституции РК, где сказано, что «все равны перед законом и судом». Отрешение исключительно в случае совершения государственной измены ставит главу государства выше Конституции. Как известно, такая практика была заимствована из конституционной системы современной Франции, основные контуры которой вошли в Конституцию 1995 года, при определении правового статуса Президента. Однако реальная политическая практика в этой стране никак не сравнима с Казахстаном, где сохраняются неформальные каналы взаимоотношений ветвей власти и принятия решений, а также высокий уровень коррупции и непотизма.

Нельзя отрицать и роль политических институтов, сформированных во многом по «специфическим интересам», обеспечивающим жизнеспособность существующей системы в рамках правовых процедур. Кроме того, факт отрешения может означать виновность главы государства, что в свою очередь входит в некоторое противоречие с презумпцией невиновности (пункт 1 статьи 77), согласно которой «лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда». Однако вместо приговора Конституция предусматривает лишь заключение Верховного Суда о наличии в действиях Президента состава преступления.

Анализ содержания данного института позволяет сделать вывод о том, что теоретически основанием для привлечения Президента к ответственности может быть не только совершение государственной измены, но и нарушение им текста присяги. В соответствии с Конституцией глава государства «торжественно клянется в том, что будет верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам республики, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности Президента Республики Казахстан». Ее принесение предполагает, что круг вопросов, за нарушение которых Президент может быть привлечен к ответственности, может быть расширен.

Содержание присяги позволяет к таковым отнести нарушение Конституции и законов, принятие решений, ущемляющих конституционные права и свободы граждан, бездействие, повлекшее за собой экономический или политический кризис, нарушение морально-этических норм и правил и т.д. Но и этот список, в зависимости от ситуации, личности Президента и политического состава Парламента может быть расширен, поскольку присяга высшего должностного лица имеет не только церемониальное, но и конституционно-правовое значение, следователь-

но, она должна иметь и конституционно-правовые последствия. Иное понимание алогично и бессмысленно.

Любые нарушения Конституции главами государств могут подрывать международный авторитет государства, сопровождаться негативными тенденциями в политической и экономической жизни страны. Поэтому с учетом этого необходимо четко уяснить, является ли нарушение присяги грубым нарушением Конституции и основанием для конституционной ответственности. И в этом вопросе огромную роль может сыграть Конституционный Суд Республики Казахстан, принципиальная правовая позиция которого может ориентировать законодателя на необходимость расширения перечня оснований, при наступлении которых глава государства может быть подвергнуть суду импичмента.

Кроме того, расширение таких оснований позволит снизить риски установления диктатуры или авторитарного правления, будет противодействовать коррупции, позволит контролировать верховную власть, а также продемонстрирует обществу ее готовность действовать в рамках Конституции и законов.

Существуют также вопросы и с определением инициаторов импичмента. В соответствии с Конституцией она может исходить только от депутатов Мажилиса. Однако как быть, если факты государственной измены окажутся, например, у сенаторов или правоохранительных органов, которые, как известно, такой инициативой не обладают? Вправе ли они самостоятельно говорить об этом или обязаны всю необходимую информацию передать Мажилису, каковы механизм реализации этого права, его юридические и политические последствия?

Законодательство также умалчивает о правовом статусе отстраненного от высшей власти лица и его возможности в будущем занимать государственные должности, принимать участие в выборах и иных общественно-политических акциях.

В мире данный вопрос решается по-разному. Одни страны разрешают повторное участие в политической жизни (Бразилия), другие в императивной форме запрещают (Литва, Южная Корея и др.). Таким образом, импичмент не всегда лишает права на повторное избрание. Ключевым фактором в этом вопросе является законодательство страны. В Казахстане этот вопрос также не решен.

Думается, что данные обстоятельства могут озадачить судей Конституционного Суда при даче своего заключения. Более того, процедура импичмента настолько усложнена, что о реальности ее осуществления говорить не приходится. Таким образом, компетенция как Парламента, так и Конституционного Суда в этой процедуре значительно сужена. Поэтому, с учетом сказанного, необходимо четко детализировать полномочия участников данной процедуры, отвечающие традициям современного демократического конституционализма.

Импичмент как форма конституционной ответственности является одной из немногих возможностей отстранения глав государств от власти демократическим, цивилизованным путем и в этом качестве служит средством защиты интересов общества от возможных злоупотреблений. Являясь элементом системы сдержек и

противовесов, данный институт выступает правовым инструментом воздействия на коррумпированных президентов, неспособных служить интересам общества.

Поэтому, с учетом огромной значимости поста Президента в государственном механизме и его влияния на происходящие в обществе процессы, Конституция должна содержать определенные механизмы и гарантии, позволяющие Парламенту в рамках правовых процедур иметь более широкие возможности для досрочного прекращения его полномочий.

Многие из обозначенных проблем могут быть успешно решены и в рамках официального толкования норм Конституции, однако отсутствие практики в этой сфере вынуждает нас обращаться к зарубежному опыту, имеющему для Казахстана определенное познавательное значение.

Отметим, что среди европейских стран, успешно применивших институт импичмента, пока единственной оказалась Литовская Республика. Так, еще в 2004 году Конституционный Суд этой страны признал, что Президент грубо нарушил Основной закон страны по трем пунктам: предоставление литовского гражданства гражданину России, оказавшему финансовую поддержку его избирательной кампании; необеспечение охраны государственной тайны и оказание незаконного влияния на частный бизнес.

В своем нормативном постановлении, решая вопрос о возможности отстраненного лица повторно участвовать в выборах, Конституционный Суд подчеркнул, что «в Конституции Литвы нет и не может быть пробелов. В ней установлено такое правовое регулирование, что лицо, которое сейм процессом импичмента отстранил от должности Президента республики за грубые нарушения Конституции и присяги, никогда не сможет избираться Президентом республики. В современном демократическом государстве лицо, грубо нарушившее Конституцию и присягу, не должно миновать конституционной ответственности. Другое толкование сделало бы сам институт импичмента юридически бессмысленным и было бы несовместимо с сутью и целями присяги, указанной в Конституции»[301].

Таким образом, правовая позиция Конституционного Суда внесла определенную ясность в ситуацию, наложив пожизненный запрет на участие в избирательной кампании отстраненного в порядке импичмента лица. Так, опираясь на решение Суда, Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации в качестве кандидата отстраненному от власти в порядке импичмента бывшему Президенту. Причем из содержания решения следует, что ограничение политических прав необходимо рассматривать как составную часть конституционной санкции. Важно также отметить, что импичмент, согласно правовой позиции Конституционного Суда, - это средство самозащиты гражданского общества и публичного демократического общественного контроля.

Тезис о том, что импичмент – это, скорее, инструмент политической борьбы наиболее ярко подтверждается в ряде решений Конституционного Суда Южной

301 Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. – Москва. - 2005. № 13. – С.77-78.

Кореи. Так, еще в 2004 году этот орган отклонил предъявленное Национальным собранием обвинение Президенту страны *Но Му Хену* только по причине того, что большинство мест в Парламенте принадлежало оппозиционной Президенту консервативной партии.

Именно наличие парламентского большинства и его оппозиционность к действующему Президенту, а не состав правонарушения стали причиной импичмента. Конституционный Суд тогда постановил, что «импичмент должен иметь исключительно правовые предпосылки и выступать формой конституционно-правовой ответственности».

При схожей ситуации, произошедшей в этой стране, но уже в 2024 году Конституционный суд также отклонил решение об импичменте премьер-министра Хан Док Су, восстановив его в должности исполняющего обязанности президента[302].

Таким образом, на практике не исключены ситуации, при которых импичмент становится инструментом политической борьбы, используемым партийным большинством для достижения определенных политических целей.

Актуальными в контексте настоящего исследования представляются и высказывания российского конституционалиста Мишина А.А. о том, что результативность данной процедуры следует оценивать не с точки зрения частоты его применения, а возможности его использования в критических для страны ситуациях. «Импичмент, – отмечал ученый, – подобно праву президентского вето, есть оружие стратегическое, а не тактическое. Поэтому он, пребывая в туне, тем не менее, оказывает влияние на поведение главы исполнительной ветви власти и всех тех высших должностных лиц, которые потенциально могут стать его жертвами»[303].

Таким образом, институт импичмента имеет двойственную природу. Выступая формой конституционно-правовой ответственности, одновременно представляет собой часть политического процесса и в этом качестве является институтом политической ответственности высшего должностного лица государства.

Другими субъектами конституционно-правовой ответственности выступают Парламент и Правительство Республики Казахстан. Нормы об этом закреплены в Конституции и законах страны. Названные институты прежде всего несут политическую ответственность, которая может выражаться в роспуске Парламента (или Мажилиса Парламента), или вынесении вотума недоверия Правительству.

Однако, если роспуск Мажилиса Парламента имел место в конституционной истории Казахстана, то вынесение вотума недоверия или резолюции порицания, характерного для многих стран, для казахстанской практики, скорее, экзотика.

Вместе с тем, при роспуске Парламента (Мажилиса Парламента), необходимо усилить гарантии парламентаризма и прежде всего за счет участия Конституци-

302 Конституционный суд Южной Кореи отклонил импичмент премьер-министра Хан Док Су. URL: https://www.aa.com.tr/ru (дата обращения: 27.03.2025).

303 Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран учебник для вузов издание 14-е, переработанное и дополненное. URL: https://romanpirogov1.narod.ru/olderfiles/1/KPZS_Mishin.pdf (дата обращения: 23.03.2025).

онного Суда в этой процедуре. «Над Парламентом, – подчеркивал в свое время академик Зиманов С.З., – по сути, учрежден постоянный железный колпак в виде права Президента распустить его по своей инициативе в любое время. Это нецивилизованная норма. Она превращает законодательную власть в административный орган при Президенте»[304]. Жизнедеятельность казахстанского Парламента и по сей день находится во власти главы государства.

В целях защиты Конституции и принципов народного представительства в некоторых зарубежных странах органы конституционного контроля принимают участие в процедуре досрочного прекращения полномочий законодательных органов власти.

Так, в Италии, Германии, Испании и других странах парламенты могут быть распущены при наличии правовых и политических оснований, однако конституционные суды вправе проверить соответствие роспуска Конституции[305]. В Украине – Конституционный суд участвует в определении законности роспуска Верховной Рады, если президент использует данное право[306].

Таким образом, чтобы исключить субъективизм главы государства при решении данного вопроса, необходимо чтобы Конституционный Суд, наряду с председателями палат Парламента и Премьер-министром, был участником этой процедуры. Выступая в роли консультативного органа, Конституционный суд никого не будет обязывать. Главная польза таких решений состоит в том, чтобы помочь Президенту в получении авторитетного юридического заключения перед принятием политического решения. Аналогичными полномочиями можно было бы наделить Конституционный Суд и при введении Президентом чрезвычайного положения на территории Республики.

Необходимость закрепления подобной практики вытекает из той высокой задачи, которая возложена на Конституционный Суд по обеспечению верховенства Конституции на всей территории Республики.

В контексте настоящего исследования самостоятельное место занимает проблема конституционно-правовой ответственности судов республики за неисполнение нормативных постановлений Конституционного Суда, особенно когда речь идет о признании закона или иного правового акта либо отдельных их положений соответствующими Конституции Республики Казахстан в данном Конституционным Судом истолковании.

Согласно Конституции решения Конституционного Суда признаются обязательными для всех субъектов и не подлежат обжалованию. Известно также, что признать ту или норму неконституционной гораздо проще, чем признать ее

304 Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Монография. Алматы. – Жетi жарғы. 1996. – С.230-231.

305 Конституции стран мира на русском языке. URL: https://legalns.com (дата обращения: 31.03.2025).

306 Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР (принята на пятой сессии Верховной Рады Украины) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.09.2019 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document (дата обращения: 31.03.2025).

конституционной, но в понимании Конституционного Суда. В этом случае интерпретатор раскрывает не только смысл нормы, но и преследует более высокие цели, восполняет пробелы в понимании нормы и защищает таким образом конституционные права и свобод граждан.

Анализ юридической литературы показывает, что данный вопрос представляется актуальным и для других стран. Есть примеры того, как суды общей юрисдикции не принимают во внимание правовые позиции органов конституционного контроля, создавая напряженность в обществе и в отношениях между властями. Так, в Польше Верховный суд неоднократно отказывался применять интерпретирующие положения Конституционного Трибунала, заявив, что согласно Конституции судьи независимы и подчиняются только Конституции.

Открыто не конфликтуя с органом конституционного контроля, Верховный суд, вместе с тем, сформулировал важное положение, что «другие суды вправе руководствоваться актами толкования только в том случае, если они согласны с такой интерпретацией».

Верховный суд Чехии также провозгласил, что он не обязан подчиняться решениям Конституционного суда, поскольку континентальная правовая система не основана на прецедентном праве. В России суды также пытались закрепить за собой право самостоятельно отвергать конституционные законы. Конституционный Суд в своем решении от 16 июня 1998 года напомнил, что именно он является единственным органом государственной власти, компетентным выносить суждения по вопросам конституционности.

Конфликтные ситуации имели место в конституционной практике Испании, Австрии, Венгрии и других стран. Во Франции, с учетом преобладания превентивного контроля особых проблем во взаимоотношениях Конституционного Совета с Кассационным Судом и Государственным Советом не возникало, несмотря на то обстоятельство, что жизнеспособность правовых позиций Конституционного Совета всегда находилась в непосредственной зависимости от добровольного исполнения. И во многом благодаря высокому интеллектуальному уровню принимаемых решений ему в основном удалось добиться признания своих решений[307].

Конституционное законодательство Казахстана содержит четкие формулировки в отношении обязательности учета нормативных постановлений и правовых позиций Конституционного Суда при вынесении судебных решений. Однако упоминание правовых позиций в решениях судов крайне редко. Между тем наличие только самой возможности для судов оценивать конституционность правовых позиций Конституционного Суда создает потенциальные условия для перманентного развития конфликта между органом конституционного контроля и судами республики. Причиной «неподчинения» может быть отсутствие четкого разграничения полномочий по вопросам толкования (разъяснения) между ними,

307 Лех Гарлицкий. Конституционные суды против Верховных судов. // Сравнительное конституционное обозрение. №2 (59) 2007. – С.6-8. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-sudy-protiv-verhovnyh-sudov/viewer (дата обращения: 31.03.2025).

что вызывает желание у судов расширять компетенцию и свое влияние на общественную практику.

Естественное соперничество, характерное для человеческого общества, проявляет себя и в сфере межвластных отношений. Другой причиной могут выступать некачественные акты толкования, порождающие доктринальные дискуссии об эффективности существующей модели. В Казахстане, в силу особого статуса Конституционного Суда, такие конфликты, скорее, исключены, однако это не означает, что опыт указанных стран необходимо игнорировать. Он может быть полезен при совершен ствовании механизмов взаимодействия между ветвями власти.

Целесообразно также подумать и о мерах ответственности судей Конституционного Суда в случае принятия ими некорректных решений, нарушающих Конституцию, или если эти решения спровоцировали политический кризис и повлекли за собой негативные для государства и общества последствия. Акты толкования, а также решения о проверке на конституционность законов должны быть не только конституционно допустимыми, но и конституционно оправданными.

Примеры некорректных решений имелись в практике конституционного контроля во многих странах, особенно в части толкования, а также признания некоторых законов конституционными. Однако из-за пробелов в законодательстве подобные решения не получили своей правовой оценки.

Вместе с тем необходимо признать, что в Казахстане в вопросах привлечения высших органов государственной власти к конституционно-правовой ответственности существуют явные пробелы. Нормы об этом предусмотрены в Конституции, однако возможности Парламента весьма ограничены. Ограничены также и возможности Конституционного Суда, деятельность которого ограничена разъяснением норм Конституции, регулирующих правовой статус высших органов власти, вопросы их взаимодействия и некоторые другие возникающие проблемы. Многие аспекты такого участия недостаточно конкретизированы и слабо разработаны в юридической литературе.

Кроме вышеуказанных проблем существуют и иные. Например, Конституция и действующее законодательство не распространяет конституционный контроль в отношении действий должностных лиц государства. Отсутствие конституционного контроля в этой сфере, с одной стороны, гарантирует беспристрастность Конституционного Суда, с другой – принижает его роль как основного субъекта, призванного гарантировать верховенство Конституции на всей территории.

Вне конституционного контроля остаются также решения судов республики, акты прокурорского реагирования, нормативные постановления Верховного Суда, деятельность политических партий и общественных объединений, акты местных органов власти и многое другое.

Одним из важнейших субъектов конституционно-правовой ответственности является деятельность политических партий. Конституция Республики Казахстан закрепляет положение о политическом и идеологическом многообразии в

качестве фундаментального принципа демократического государства, реализация которого обеспечивается правом граждан на свободу объединений. Эти факторы обусловливают необходимость активного участия государства в поддержании и стимулировании многопартийности как необходимого условия прогрессивного развития общества и его институтов. Важным моментом в деятельности партий является вопрос об их ответственности.

Прежде всего, политические партии, в соответствии с действующим законодательством, несут ответственность перед своими избирателями за выполнение своих предвыборных обещаний и программ. Одними из форм ответственности могут быть утрата доверия, потеря связи с избирателями и отзыв депутатов.

Другой формой ответственности выступает юридическая ответственность перед государством. Все партии обязаны соблюдать законы государства, связанные с финансированием их деятельности, участием в выборах, ведением агитационных и иных мероприятий.

Вместе с тем в Конституции нет норм об ответственности политических партий. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что законодательством не предусмотрена проверка конституционности деятельности общественных объединений и политических партий. Существующий порядок, согласно которому их деятельность может быть прекращена на основе судебного решения, не гарантирует принятие справедливых решений. Поэтому при решении данной проблемы наиболее правильной считаем позицию тех ученых, которые высказываются о необходимости передачи этих полномочий органам конституционного контроля.

В Германии, например, только Конституционный суд вправе признавать политические партии и иные объединения неконституционными, если их цели или деятельность направлены на нарушение основ свободного демократического строя, либо несут в себе угрозу существованию республиканской формы правления. Установив наличие этих обстоятельств, Суд провозглашает роспуск партии и одновременно устанавливает запрет на создание заменяющих ее аналогичных организаций. Кроме того, он может издать постановление о конфискации имущества партии.

Правительство Нидерландов также намеревается ввести запреты на деятельность политических партий, если их действия несут угрозу демократическим ценностям, подрывают принципы верховенства права, проповедуют насилие или используют насильственные средства для достижения своих политических целей[308].

В связи с этим представляется целесообразным закрепление в Конституции Республики Казахстан положения о том, что Конституционный Суд по запросам председателя Верховного Суда, Генерального прокурора и Министра юстиции устанавливает конституционность политических партий и общественных объединений.

На наш взгляд, справедливее будет, если этот вопрос будет решать орган конституционного контроля, в котором работают профессиональные и компетентные специалисты в области права, нежели единоличный судья. Конституционный Суд

308 Правительство Нидерландов запретит вредные для демократии партии. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/16678193 (дата обращения: 17.03.2025).

необходимо также наделить правом вводить ограничения на финансирование политических партий, пользующихся государственной поддержкой[309].

Таким образом, конституционная ответственность как социо-юридическая часть механизма государственной власти является эффективным средством минимизации конституционных деликтов и защиты общественных (публичных) интересов от возможных должностных правонарушений, оказывает позитивное влияние на становление идей конституционализма и формирование конституционного правосознания.

Эффективность реализации конституционной ответственности определяется действием ряда факторов организационно-правового и политического характера, развитой институционально-правовой системой, регулирующей вопросы применения конституционных санкций. Имея смешанную природу, конституционная ответственность, как мера государственного воздействия, органично сочетает в себе элементы правовой, политической и моральной ответственности.

В условиях переходного периода реализация конституционной ответственности создает предпосылки для формирования системы так называемого ответственного правления, исключает грубые нарушения Основного закона, гарантирует сменяемость верховной власти, обеспечивает эволюционную цикличность конституционных процессов.

В Казахстане зачатки взаимной ответственности Парламента и Правительства, акимов и маслихатов в основном заложены, фрагментарно изложены и нормы об ответственности главы государства. Однако говорить об их эффективности преждевременно ввиду отсутствия устоявшейся практики и прецедентов. Эти вопросы представляют актуальность не только в контексте строительства нового Казахстана, но и повышения общественного доверия к институтам власти, без которого невозможно построить справедливое государство.

Таким образом, отметим, что в вопросах применения конституционно-правовой ответственности Конституция содержит пробелы, которые могут быть восполнены в законе «О конституционно-правовой ответственности в Республике Казахстан». Создание более эффективных механизмов преодоления кризисных ситуаций, формирование надежного правового механизма ответственности власти перед обществом будут способствовать повышению доверия, достижению общественного компромисса и заложат условия для построения более справедливого государства.

Список использованной литературы

1. Белкин А.А., Бурмистров А.С. Конституционная ответственность: доктринальные проблемы // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зару-

309 Конституционный суд Германии лишил финансирования крайне правую партию. URL: https://report.az/ru/drugie-strany/konstitucionnyj-sud-germanii-lishil-finansirovaniya-krajne-pravoj-parti (дата обращения: 18.03.2025)

бежных стран. С. 99; Барциц И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. – 1999. - № 12.

2. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. Автореф. на соиск. ученой степени д.ю.н. – М., 2005.

3. Доверие к власти: публично-правовые проблемы. // Материалы международной научно-практической конференции. – Алматы: НИИ Публичного права Каспийского университета, 2024.

4. Жанузакова Л.Т., Нургазинов Б.К., Караев А.А. Некоторые вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования. // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан научно-правовой журнал №1 (64)-2021. URL: https://www.zqai.kz/sites/default/files/zhanuzak va_nurgazinov_karaev_s22-34.pdf. (дата обращения: 22.01.2025).

5. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. –Алматы. Жеті-жарғы. 1996.

6. Ильин А.В. Импичмент главы государтсва: историко теоретические аспекты. // Правоведение. - 2004. - № 5.

7. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в России. – М. Городец. 2000.

8. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. // Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати. – Москва. - 2005. - № 13.

9. Конституционный суд Германии лишил финансирования крайне правую партию. URL: https://report.az/ru/drugie-strany/konstitucionnyj-sud-germanii-lishil-finansirovaniya krajne-pravoj-partii (дата обращения: 18.03.2025).

10. Конституционный суд Южной Кореи отклонил импичмент премьер-министра Хан Док Су. URL: https://www.aa.com.tr/ru. (дата обращения: 27.03.2025).

11. Лех Гарлицкий. Конституционные суды против Верховных судов. Журнал. Сравнительное конституционное обозрение. №2 (59) 2007. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-sudy-protiv-verhovnyh-sudov/viewer (дата обращения: 31.03.2025).

12. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов издание 14-е, переработанное и дополненное. URL: https://romanpirogov1.narod.ru/olderfiles/1/KPZS_Mishin.pdf. (дата обращения: 23.03.2025)

13. Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о конституционно-правовой ответственности в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33328789&pos=5;-106#pos=5 (дата обращения: 20.01.2025).

14. Правительство Нидерландов запретит вредные для демократии партии. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/16678193 (дата обращения: 17.03.2025).

15. Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж.Ч. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы. Жеті-жарғы, 1997.

16. Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современных государствах. // Правоведение. – 2004. № 5.

17. Темникова М.П. К проблеме субъектов конституционно-правовой ответственности. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-subektov-konstitutsionno-pravovoy-otvetstvennosti (дата обращения: 27.03.2025).

МУХАМЕДЖАНОВ Эдуард Булатович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, главный научный сотрудник НИИ «Публичного права» Университета Каспийский, д.ю.н., профессор

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Связь Конституции с избирательным правом многогранна. Эта многогранность определяется правовым статусом самого Основного закона и обусловлена важностью избирательных правоотношений для общества и государства. Благодаря этим отношениям граждане могут непосредственно или через своих представителей участвовать в управлении государственными или общественными делами, через выборы формировать органы государственной власти. При этом Конституция определяет, какие органы власти, с помощью какой избирательной системы и на какой срок будут избираться избирателями.

Известно, что после распада СССР политическая ситуация в Казахстане потребовала принятия новой Конституции РК, которая была принята Верховным Советом РК 28 января 1993 года.

В статье 5 переходных положений Конституции было закреплено, что до 1 июля 1994 года должен быть принят ряд конституционных законов. В их число входил Конституционный закон о выборах депутатов Верховного Совета и местных представительных органов.

В соответствии с этим 9 декабря 1993 года на 11 сессии Верховного Совета XII созыва был принят Кодекс о выборах Республики Казахстан.

Здесь следует обратить внимание на то, что данный законодательный акт имеет большое значение в новейшей истории конституционализма Казахстана[310] и избирательного права в частности.

Его значимость состоит в том, что это был первый законодательный акт, который структурно и содержательно отличался от всех предыдущих законов о выборах, которые ранее действовали в Казахстане. Многие положения, касающиеся избирательных отношений, которые были заложены в нем, в дальнейшем получили развитие и действуют по настоящее время.

При многих положительных качествах данный Кодекс имел недостатки. Он с самого начала по формальным признакам вступил в противоречие с действующей на тот момент Конституцией РК 1993 года.

Первое противоречие состояло в том, что в ст.5 переходных положений Конституции речь шла о принятии конституционного закона о выборах, а не Кодекса о выборах.

310 Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. – Караганда: Изд-во КарГУ, 2002. – С.320-323

Второе противоречие Кодекса о выборах с Конституцией выявилось после проведения 7 марта 1994 года выборов депутатов Верховного Совета РК XIII созыва.

Прежде чем раскрыть суть этого противоречия, необходимо отметить, что, согласно Кодексу, организацию подготовки и проведения выборов в республике стал осуществлять постоянно действующий орган – Центральная избирательная комиссия РК. Её персональный состав избирался Верховным Советом по предложению Президента Республики. Изменения в состав ЦИК могли вноситься Верховным Советом по представлению Президента Республики. ЦИК РК имела свой аппарат (статья 9).

Таким образом, ЦИК РК впервые стала совершенно самостоятельным государственным органом, образуемым на паритетных началах Президентом и Верховным Советом РК, ответственным за проведение всех видов выборов в РК.

В Кодексе в том числе предусматривалось проведение выборов депутатов Верховного Совета и местных представительных органов – по мажоритарной системе относительного большинства (статьи 20, 22).

При этом часть кандидатов в депутаты Верховного Совета выдвигалась и избиралась по государственному списку, который формировал Президент РК. Данный список являлся важной отличительной особенностью выборного процесса, закрепленного Кодексом.

Другая часть кандидатов в депутаты Верховного Совета по территориальным избирательным округам выдвигалась общественными объединениями, а также гражданами путем самовыдвижения при наличии поддержки избирателей, проживающих на территории соответствующего избирательного округа. Поддержка удостоверялась сбором подписей путем заполнения подписных листов (статья 31).

Кандидат в депутаты Верховного Совета, избираемый по государственному списку, считался избранным, если набрал большее количество голосов по отношению к другим кандидатам (пункт 3 статьи 21).

Кандидаты в депутаты Верховного Совета, выдвигаемые по государственному списку, избирались по территориальным избирательным округам, охватывающим территорию соответствующих областей и городов республиканского подчинения (статья 23).

Выборы депутатов проводились по одномандатным избирательным округам, как правило, с равной численностью избирателей. Избирательные округа образовывались Центральной избирательной комиссией, а при выборах местных представительных органов – территориальными избирательными комиссиями (статьи 23, 24).

Итак, суть ***второго*** противоречия Кодекса Конституции состояла в вышеизложенном механизме избрания депутатов Верховного Совета. В статье 111 Конституции было закреплено, что каждый избиратель имеет один голос, а по факту вышло, что избиратель на выборах имел два голоса, т.к. на руки получал 2 бюллетеня. Одним голосовал за кандидата в депутаты, выдвигаемого по государственному списку, а другим – за кандидата, шедшего по одномандатному избирательному округу[311].

311 Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті-жарғы, 2001. – С.36

В последующем конкретизация недостатков Кодекса о выборах и противоречия его нормам Конституции, применительно к прошедшим в марте 1994 года выборам, были даны в постановлении Конституционного Суда РК от 6 марта 1995 года.

В данном постановлении отмечалось, что «введённая Центризбиркомом методика подсчета голосов… по существу изменила установленную Кодексом о выборах избирательную систему. Тем самым Центризбирком нарушил статью 60 Конституции, превысив свою компетенцию». Этим постановлением были поставлены под сомнение итоги выборов и легитимность самого парламента[312].

6 марта 1995 года Верховный Совет Республики Казахстан XIII созыва был распущен.

В целях объективности отметим, что данное Постановление Конституционного Суда в обществе было воспринято весьма неоднозначно[313].

Кодекс о выборах 1993 года, так же, как и Конституция РК 1993 года, не был лишен недостатков, которые были вызваны сложностью и противоречивостью начального этапа становления казахстанской государственности.

В последующем парламентский кризис и другие вопросы, не получившие полноценного решения в Конституции 1993 года, создали предпосылки к проведению в стране новой конституционной реформы, которая ознаменовалась принятием на республиканском референдуме 30 августа 1995 года второй Конституции Казахстана.

Следует отметить, что данная конституционная реформа де-юре была поддержана избирателями. За проект Конституции на республиканском референдуме из 8 091715 граждан, принявших участие в голосовании, «За» проголосовало 7212 773 человека[314]. Этот факт позволил характеризовать её как общественно-публичный договор власти и народа[315].

На наш взгляд, с таким утверждением вряд ли можно согласиться, во-первых, потому, что в разработке Конституции 1995 года не принимали участие широкие слои профессионально ориентированной общественности. Она была подготовлена в период отсутствия законодательного органа и депутатского корпуса. Во-вторых, при разработке Конституции не проводился анализ последствий её принятия, а, следовательно, и не было глубокой оценки предложенных моделей президентской формы правления и двухпалатного Парламента. Иными словами, эти модели, как и Конституция в целом, не были профессионально осознанным результатом общественного согласия[316].

---

312 Караев А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учебное пособие. – Алматы: КазГЮУ, 2002, – С.189-206; Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма... – С.674-684.

313 Зиманов С.З. Нужен ли такой Конституционный суд? // Юрид.газета. – 1996. 14 июля.

314 Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті-жарғы, 2001. – С.16.

315 Там же. – С.15-16.

316 Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. – Алматы: Жеті-жарғы. С.215-216; Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о форме правления в интервью Президента РК. URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=39729187#pos=6;-148 (дата обращения: 05.03.2025).

Принятие новой Конституции повлекло за собой полное изменение политико-институционной системы и привело к реорганизации избирательной системы и избирательного законодательства.

В отсутствие законодательного органа в стране 28 сентября 1995 года Президент РК издал Указ «О выборах в Республике Казахстан», имеющий силу конституционного закона. Его правовой основой явился Закон РК от 10 декабря 1993 г. «О временном делегировании Президенту РК и главам местных администраций дополнительных полномочий». Принятие Указа Президента РК «О выборах в Республике Казахстан» положило начало следующему этапу развития избирательного законодательства республики, которое было переформатировано под требования новой Конституции 1995 года.

В последующем в данный Указ вносились изменения и дополнения, которые были направлены на устранение правовых коллизий; уточнение требований, предъявляемых к кандидатам, изъявившим желание баллотироваться на выборах.

Первые изменения были внесены в пункт 1 статьи 82 и пункт 1 статьи 98 Указа о выборах Конституционным законом Республики Казахстан от 19 июня 1997 года. В этих изменениях были закреплены полномочия ЦИК РК по регистрации избранных депутатов Сената и Мажилиса.

8 мая 1998 года в соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента, имеющий силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан» были внесены изменения и дополнения в статьи: 4, 7, 59, 73, 89, 104, 118. Эти изменения и дополнения носили разноплановый характер и были направлены на уточнение тех или иных редакционных формулировок. Наибольший интерес среди этих дополнений вызывает пункт 4 статьи 4. В этой норме шла речь о недопустимости на выборных должностях лиц, привлекавшихся в течение года перед регистрацией в кандидаты к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, административной ответственности, которое было наложено в судебном порядке за умышленное правонарушение, а также лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость. В последующем редакция этой нормы подверглась критике, т.к. она ставила в один ряд по общественной опасности уголовное преступление и административное правонарушение. А если учесть, что в тот период времени оппозиционно настроенные лидеры имели административные взыскания, то эта норма препятствовала их участию в выборах.

Изменения и дополнения, внесенные в Указ «О выборах Республики Казахстан» 6 ноября 1998 года, затронули ключевые положения действующего законодательства о выборах, т.к. основывались на изменениях, которые были внесены в Конституцию Республики Казахстан Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года[317].

317 Хасенов М.Х. Реформирование Конституции Республики Казахстан. Часть 1. Анализ конституционных реформ 1998-2017 гг. URL: https://online.zakon.kz/m/amp/download/39085597 (дата обращения: 05.03.2025).

Новшество этих изменений и дополнений состояло в том, что они увеличили срок полномочий депутатов Мажилиса до 5 лет, а депутатов Сената до 6 лет. Число депутатов Мажилиса было увеличено с 67 до 77. Увеличение депутатского корпуса было вызвано тем, что 10 депутатских мест стали распределяться на основе партийных списков по системе пропорционального представительства. Политические партии, преодолевшие трехпроцентный заградительный барьер, получали право участия на повторных выборах. Был решен вопрос финансирования избирательных кампаний с участием политических партий. Они получили право формирования своих избирательных фондов. Кроме того, изменения коснулись исключения положения о 50-процентном барьере участия избирателей в выборах. С этих пор выборы стали считать состоявшимися независимо от количества избирателей пришедших на них. По мнению разработчиков, это было обусловлено тем, что право на голосование одних граждан не должно ущемляться нежеланием участвовать в выборах других граждан. Были и другие изменения и дополнения.

Между тем в юридической литературе по этому поводу существует иное мнение.

Так, М.К. Хасенов считает, что негласная цель данной реформы состояла, во-первых, в исключении из Конституции пункта 4 статьи 41, регулирующей отношения в сфере внеочередных выборов Президента РК, и в изменении редакции статьи 48, в которой были названы основания проведения внеочередных выборов. Во-вторых, в исключении 50-процентного порога явки избирателей на голосование. По мнению данного автора, указанные поправки были направлены на «укрепление президентской власти и легитимизацию норм, необходимых для фактического продления полномочий первого Президента путем проведения досрочных президентских выборов без учета явки избирателей. Главное было получить более 50% голосов избирателей от общего количества избирателей, принявших участие в голосовании»[318].

Отмеченные изменения и дополнения в Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона, о выборах лишь отчасти воспроизвели изменения и дополнения, внесенные в Конституцию РК 7 октября 1998 года.

Объяснить лаконичность данной реформы можно тем, что эти изменения и дополнения разрабатывались и принимались Парламентом в период избирательной кампании Президента республики и в этих условиях законодатель счел необходимым остановиться на принятии наиболее важных положений, которые могли повлиять на проведение досрочных выборов Президента. Поэтому дальнейшая работа по совершенствованию избирательного законодательства продолжилась после выборов Президента Казахстана, которые состоялись 10 января 1999 года.

6 апреля 1999 года Парламент РК принял Конституционный закон, которым были внесены изменения и дополнения в Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона, о выборах.

---

318 Хасенов М.К. Реформирование Конституции Республики Казахстан. Часть 1. Анализ конституционных реформ 1998-2017 гг. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39085597&pos=6;-116#pos=6;-116 (дата обращения: 05.03.2025).

Этот закон был разработан в связи с дальнейшей необходимостью приведения действующего избирательного законодательства в соответствие с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию Республики 7 октября 1998 года.

Данным законодательным актом Указ Президента РК, имеющий силу Конституционного закона, о выборах был переименован в Конституционный закон РК о выборах.

Согласно этому закону впервые в Казахстане, в соответствии с нормами Конституции, было предоставлено право непосредственного участия в выборах политическим партиям (10 депутатских мест) по системе пропорционального представительства и подробно регламентирован механизм голосования за кандидатов от политических партий.

28 июня 1999 года Парламентом страны был принят Конституционный закон о внесении изменений в Конституционный закон РК о выборах.

Суть этих изменений состояла в уменьшении избирательного взноса кандидатов в депутаты Сената и Мажилиса с пятидесятикратного до двадцатипятикратного размера, установленной законодательством минимальной заработной платы. Был урегулирован вопрос о возврате такого взноса кандидатам в Президенты, депутатам Сената и Мажилиса и политическим партиям в случаях, если они победят на выборах или по итогам выборов наберут не менее семи процентов голосов избирателей (выборщиков) (статьи 59, 73, 88).

Эти изменения явились продолжением процесса совершенствования законодательства о выборах в сторону его демократизации. Вследствие их принятия у более широкого числа граждан республики появилась возможность принять участие в избирательном процессе в качестве кандидатов в депутаты путем самовыдвижения.

Изменения и дополнения, внесенные в 1999 году в Конституционный закон РК о выборах, а также избирательные кампании, которые прошли в этом же году (10 января – выборы Президента Республики Казахстан, 17 сентября – выборы депутатов Сената Парламента, 10 октября – выборы депутатов Мажилиса Парламента) заложили фундамент для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства.

С 2000 по 2004 год в Конституционный закон о выборах не вносились изменения и дополнения, но в этот период времени шла активная работа по демократизации избирательного законодательства. Суть этой работы состояла в мероприятиях, которые организовывались Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. На этих площадках шел широкий общественный диалог по вопросам развития избирательного права и процесса.

Итогом такого общественного диалога явился законопроект «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан», который, после признания его Конституционным Советом РК соответствующим Конституции, был 14 апреля 2004 года подписан главой государства.

Этим законом был введен новый принцип формирования избирательных комиссий. Они стали избираться местными представительными органами по представле-

нию политических партий. Внесены изменения в порядок составления списков избирателей, т.е. избиратели стали вноситься в списки согласно регистрации их места жительства. Введены гарантии равного доступа кандидатов к средствам массовой информации, а также значительно расширены права отечественных и международных наблюдателей. Конституционный закон РК о выборах был дополнен новой главой 9-1. «Особенности проведения выборов с использованием электронной избирательной системы». Кроме этого были и иные изменения и дополнения.

Говоря о совершенствовании избирательного законодательства, нельзя обойти молчанием и тот факт, что в процессе конституционной реформы, проведенной в Казахстане в 2007 г., по инициативе депутатов Парламента была изменена редакция пункта 5 статьи 42 Конституции. Новая редакция этого пункта устранила кратность сроков избрания первого Президента страны. По этому поводу в тот период времени нами отмечалось, что в данном случае следовало либо вообще отказаться от кратности сроков избрания того или иного лица Президентом Республики, как это имеет место во Франции, либо не наделять таким правом только лишь первого Президента страны. Такое решение депутатов Парламента, на наш взгляд, вступало в противоречие с положениями статьи 14 Конституции, где прямо закреплено равенство всех граждан перед законом. В пункте втором данной статьи речь идет о том, что «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам»[319].

В июне 2007 года в связи с внесенными в мае 2007 года в Конституцию изменениями[320] в Конституционном законе о выборах был определен новый порядок формирования Мажилиса Парламента, а именно: 98 депутатов стали избираться при помощи пропорциональной избирательной системы по партийным спискам. А девять депутатов Мажилиса – на основе мажоритарной системы выборов Ассамблеей народа Казахстана. Были также значительно расширены возможности политических партий в части их участия в работе избирательных комиссий. В частности, политические партии, не имеющие представителя в составе избирательной комиссии, были наделены правом делегировать в нее своего представителя с правом совещательного голоса на период подготовки и проведения избирательной кампании. Такой представитель наделялся всеми правами члена избирательной комиссии. Важными моментами данной реформы явились расширение прав наблюдателей и конкретизация их статуса.

319 Мухамеджанов Э.Б. Актуальные вопросы институтов выборов и народовластия // Вестник Карагандинского университета. Серия «Право», №3 (59) 2010. – С.23. URL: https://rep.ksu.kz/bitstream/handle/data/8437/%D0%9C%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%20%D0%AD.%D0%91._Law_3_59_2010-5.pdf?sequence=1 (дата обращения: 05.03.2025).

320 Мухамеджанов Э.Б. Еще раз о конституционной реформе в Казахстане // Юрист. – 2007 №2. – С.42-45; Коновалова Т.Ю. Конституционная реформа и совершенствование избирательного права // Вестник КАСУ. – 2008. – №3.

Здесь следует отметить, что установленный порядок формирования Мажилиса Парламента по партийным спискам, с одной стороны, призван был решить вопрос партийного строительства в Казахстане, а с другой – привел к нарушению избирательных прав граждан. Это нарушение, состояло в том, что граждане Казахстана, не будучи членами какой-либо политической партии, были лишены пассивного избирательного права, т.е. *быть избранными* в Мажилис Парламента. Всё это вступало в противоречие с пунктом 5 статьи 12, с пунктами 1 и 2 ст.33 и другими статьями Конституции РК[321].

Следующий этап внесения концептуальных изменений в законодательство о выборах обозначил Конституционный закон от 9 февраля 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Этот Закон ввел новое требование, позволяющее формировать Мажилис Парламента с участием не менее двух политических партий, даже если вторая партия не пройдет установленный законом 7-процентный барьер. Поводом для введения данного механизма стало то, что по результатам голосования на выборах депутатов Мажилиса Парламента, проходивших в 2007 году, все мандаты достались одной партии, так как все остальные партии не смогли преодолеть установленный законом 7-процентный барьер[322].

Помимо этого были внесены дополнения в статьи, регламентирующие порядок проведения предвыборной агитации и обеспечивающие кандидатам и политическим партиям равные условия доступа к средствам массовой информации. Установлена единая дата проведения выборов депутатов маслихатов вместо выбывших.

14 июня 2010 года Парламентом были внесены изменения и дополнения в Конституционный закон от 20 июля 2000 года «О первом Президенте Республики Казахстан». Согласно этим изменениям и дополнениям было изменено название этого закона. Он стал называться «О первом Президенте Республики Казахстан – Лидере нации»[323]. Изменение редакции этого правового акта потребовало приведения в соответствие с ним других законодательных актов. В их число вошел и Конституционный закон о выборах, в котором была изменена редакция пункта 3 статьи 53. В ней шла речь о том, что ограничения, предусмотренные данным пунктом, о том, что одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух раз подряд, не распространяются на первого Президента – Лидера нации.

В 2011 году Конституционный закона РК о выборах был дополнен новой нормой (статьей 51-1). Данное дополнение было связано с изменениями и дополнениями, внесенными 2 февраля 2011 года в пункт 3-1 статьи 41 Конституции Ре-

321 Там же. – С.21.

322 Жумагулов Б. Особенности однопартийного Мажилиса Парламента Республики Казахстан // Евразийское сообщество.– 2008.– № 2. – С.5-14.

323 Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года N 83-II «О Первом Президенте Республики Казахстан». Утратил силу Конституционным законом Республики Казахстан от 13 февраля 2023 года № 198-VII ЗРК. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000083_ (дата обращения: 12.03.2025).

спублики Казахстан. Суть отмеченных дополнений состояла в том, что Президент Республики был наделен правом назначения внеочередных выборов Президента Республики Казахстан[324].

Дополнения, внесенные 3 октября 2013 года в Конституционный закон о выборах, касались исчисления конституционных сроков полномочий депутатов Сената и Мажилиса Парламента, избранных на внеочередных выборах (статьи 69, 85).

4 июля 2014 года Парламентом был принят Конституционный закон «О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовно-процессуального законодательства». Согласно этому нормативному правовому акту пункт 3 статьи 47 Конституционного закона о выборах был редакционно изменен. Это изменение было продиктовано тем, что статья 548 УПК РК от 4 июля 2014 года наделила кандидатов на выборную должность иммунитетом от уголовной юрисдикции государства на весь избирательный период. Согласие на лишение неприкосновенности названных лиц испрашивается в ЦИК РК.

В 2015 году в Конституционный закон о выборах изменения и дополнения вносились дважды.

31 июля 2015 года Конституционным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования гражданского процессуального законодательства» были внесены изменения и дополнения в пункт 4 статьи 26, часть 1 статьи 49, часть 2 пункта 7 статьи 59, часть 2 пункта 6 статьи 73 и другие статьи Конституционного закона о выборах. Эти поправки состояли в установлении порядка внесудебного и судебного обжалования действий лиц, нарушивших нормы избирательного законодательства[325].

18 ноября 2015 года Парламентом был принят Конституционный закон «О внесении изменений и дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Суть этих изменений и дополнений касалась вопросов декларирования доходов лицами, баллотирующимися на государственную должность и членами их семей. Введение в действие этих положений намечалось на 1 января 2017 года.

В 2017 году в Конституционный закон РК о выборах изменения и дополнения также вносились дважды.

Так, Конституционный закон Республики Казахстан от 13 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» дополнил частью 2 статью 133 Конституционного закона

---

324 Мухамеджанов Э.Б. Субъективный взгляд по вопросу досрочных (внеочередных) выборов главы государства. URL: http://pravo.zakon.kz/4691665-subektivnyjj-vzgljad-po-voprosu.html (дата обращения: 12.03.2025).

325 Ержанова Ф.А., Жамиева Р.М. Ильясова Г.А. Некоторые вопросы совершенствования избирательного законодательства Республики Казахстан: анализ судебной практики. // Вестник Карагандинского университета. Серия право. 2020. - №1 (97). - С.27-36.

о выборах. Данным дополнением приостанавливалось до 1 января 2020 года действие норм о декларировании доходов, которые были внесены в данный нормативно-правовой акт 18 ноября 2015 года.

Изменения и дополнения, внесенные Конституционным законом от 15 июня 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» в Конституционный закон о выборах, расширили круг избирательных цензов, которым должен отвечать кандидат в Президенты. В частности, законодатель статью 54 «Требования, предъявляемые к кандидату в Президенты Республики», изложил в новой редакции, где предусмотрел, что претендент в Президенты, помимо требований, предусмотренных Конституцией (пункт 2 статьи 41), должен иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет[326].

Кроме того, в статье 59 был установлен новый медицинский ценз, связанный со здоровьем кандидата в Президенты. Теперь кандидат в Президенты обязан проходить медицинское освидетельствование, итоги которого оформляются соответствующим медицинским заключением о состоянии здоровья. Требования к медицинскому заключению и перечень заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики, устанавливаются совместным нормативным правовым актом ЦИК РК и уполномоченного в сфере здравоохранения органа.

Акцентирование внимания на этом требовании вызвано тем, что, на наш взгляд, оно было бы логически правильным, если бы в нем шла речь только о психическом состоянии здоровья кандидата, а не вообще о состоянии его здоровья (подпункт 6) пункта 5 статьи 59). Есть опасения, что при помощи медицинских заключений можно будет отказывать в регистрации потенциально сильным кандидатам в Президенты. Поэтому более правильно, если кандидат предоставляет только справку с психоневрологического диспансера о том, что он не состоит там на учете.

В 2018 году в Конституционный закон о выборах также дважды вносились изменения и дополнения.

Так, Конституционный закон РК от 29 июня 2018 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» внес поправки в Конституционный закон РК о выборах[327] и ряд других законодательных актов.

Данный законодательный акт был принят в свете реализации ряда положений Плана нации – 100 конкретных шагов[328]. Новые нормы выборного законодательства также соотносятся с логикой конституционной реформы 2017 года. Правовые новшества этого закона изменили механизм формирования местных представительных

326 Мухамеджанов Э.Б. К вопросу об избирательных цензах кандидата в Президенты РК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35702331 (дата обращения: 12.03.2025).

327 Мухамеджанов Э.Б. Рассуждения над поправками Конституционного закона «О выборах» вносимыми в 2018 году. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31971434&pos=5;-96#pos=5;-96 (дата обращения: 12.03.2025).

328 Мухамеджанов Э.Б. Нужно ли реформировать Парламент Республики Казахстан? URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31717859&pos=5;-96#pos=5;-96 (дата обращения: 12.03.2025).

органов, которые стали избираться на основе пропорциональной избирательной системы только по партийным спискам. По мнению законодателя, это должно было усилить участие политических партий в деятельности общества и государства.

В связи с введением пропорциональной системы были упразднены окружные избирательные комиссии. Их функции и полномочия были переданы территориальным избирательным комиссиям, в том числе по проведению выборов депутатов маслихатов. Кроме того, изменения коснулись и порядка составления списка избирателей. Ранее такие списки составлял соответствующий местный исполнительный орган. Теперь же списки избирателей стали вести в электронном виде через интеграцию с Государственной базой данных «Физические лица».

Блок законодательных поправок регулирует вопросы агитации в средствах массовой информации, в том числе на интернет-ресурсах, информационно-коммуникационных сетях и др.

Анализ названных изменений и дополнений позволяет заключить, что отдельные из них не были до конца продуманы законодателем.

Например, изменив порядок формирования местных представительных органов (маслихатов), законодатель тем самым породил правовую проблему. По действующему законодательству маслихаты с 2007 года являлись не только местными представительными органами, но и органами местного самоуправления (пункт 2 статьи 2-1 ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»)[329]. В этой связи возник вопрос: как депутат, избранный по партийному списку, может представлять интересы местных сообществ?

28 декабря 2018 года Парламентом был принят Конституционный закон «О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административно-территориального устройства Республики Казахстан». Этим нормативным правовым актом были внесены редакционные изменения в ряд статей (статьи 56, 73, 76, 82) Конституционного закона о выборах. Изменения были продиктованы тем, что в Казахстане еще один город получил статус города республиканского значения.

25 мая 2020 года Президент Казахстана Токаев К.К. подписал Конституционный закон РК «О внесении дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Этим законодательным актом был дополнен пункт 4 статьи 89 частью второй и пунктом 4 статьи 104. Целью этих дополнений было стимулирование участия женщин и молодежи в общественно-политической жизни общества. Данными дополнениями были установлены квоты в размере не менее 30% для лиц, не достигших 29-летнего возраста, и женщин от общего числа включенных в партийный список для регистрации кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента и маслихата от одной политической партии[330].

329 Жанузакова Л.Т. Конституционное право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы, 2008. – С.151.

330 Мухамеджанов Э.Б. Анализ отдельных предложений БДИПЧ/ОБСЕ по совершенствованию избирательного процесса в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32289962&pos=6;-116#pos=6;-116 (дата обращения: 21.03.2025).

Практически через год, 24 мая 2021 года, в законодательство о выборах вновь были внесены изменения и дополнения. Главой государства были подписаны: Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов».

В Конституционный закон о выборах были внесены положения по снижению порога прохождения политических партий при выборах в Мажилис Парламента. Порог прохождения был снижен с 7% до 5%. Кроме того, изменения коснулись формы избирательных бюллетеней, которые применяются на выборах государственных органов, должностных лиц и органов местного самоуправления. В них вновь была введена графа «Против всех»[331].

Названными законами также была создана правовая база для прямых выборов акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Проведенные 25 июля 2021 года первые прямые выборы затронули 2 346 акимов сельских территорий, из которых были избраны населением 775[332].

Напомним, что идея прямых выборов акимов была озвучена Главой государства Токаевым К.К. 1 сентября 2020 г. в Послании народу Казахстана. В этом документе было дано поручение о проведении прямых выборов акимов сел, поселков, сельских округов, начиная с 2021 года, акимов районов, городов областного и районного значения с 2025 года.

При этом надо отметить, что данный шаг в осуществлении прямых выборов акимов стал закономерным этапом проделанной ранее работы.

Напомним, что ему предшествовало.

5-9 августа 2013 года в Казахстане состоялись выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельских округов. Тем самым была сделана попытка вовлечь избирателей отдельных административных территориальных единиц к формированию местного самоуправления, а также к повышению ответственности акимов перед населением.

Данные выборы проводились на основе указов Президента РК от 24 апреля 2013 г. «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» и от 9 апреля 2014 года «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа».

331 Мухамеджанов Э.Б. Дежавю избирательной поправки «против всех». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33560333 (дата обращения: 21.03.2025).

332 Выборы акимов сельских округов: каковы правила – Новости – Forbes Kazakhstan. URL: https://forbes.kz/ (дата обращения: 21.03.2025).

В свою очередь, в эти указы был заложен опыт, полученный в период с 1999 по 2006 год, по проведению экспериментальных выборов отдельных акимов районного, городского и поселкового уровней[333].

Первые такие выборы состоялись 29 мая 1999 года. Тогда в порядке эксперимента избирался аким Чемолганского сельского округа Карасайского района Алматинской области[334].

Результаты экспериментальных выборов акимов подвергались всестороннему глубокому анализу и были учтены в дальнейшем.

Следует отметить, что 1 сентября 2020 года в Послании народу Казахстана Президент РК говорил не только о выборах акимов. В этом Послании, обращалось внимание и на то, что экстремальная ситуация, которая сложилась в стране в период пандемии, выявила провалы исполнительной власти, как в центре, так и на местах, а также пробелы конституционного строительства в этой области.

Объяснение этому можно найти в том, что все конституционные преобразования 1998, 2007, 2017 годов и точечные поправки в Конституцию 2011 и 2019 годов были направлены сначала на усиление президентской формы правления, а позже на расширение полномочий законодательной и исполнительной власти. Однако эти преобразования носили половинчатый характер и не решили целый ряд проблем, а в некоторых случаях еще более их усугубили.

В частности, они не решили вопросы партийного строительства, не создали условий для участия широких слоев населения в деле государственного управления, как на уровне самоуправления, так и на уровне представительства в Мажилисе Парламента.

Дальнейшее игнорирование этих вопросов, по мнению экспертов[335], могло привести к политическому или социальному кризису. В своей теории социальных конфликтов Р.Дарендорф отмечал, что суть социального конфликта состоит в различии социальных позиций: у одних есть власть и право управлять, у других таких прав нет[336]. В результате происходит обострение противоречий внутри общества, примером которому стали январские события 2022 года.

5 января 2022 года в ряде городов Казахстана произошли массовые беспорядки[337].

Эти события подняли на поверхность ряд проблемных вопросов как экономического, политического, правового, так и социального порядка. Они показали, что базовые институты государства, в экстремальных условиях, не способны были решать стоящие перед ними задачи.

333 Мухамеджанов Э.Б. Особенности организации выборов акимов административно-территориальных единиц // Мир закона. - 2001.- № 8. – С.5-8.

334 Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. Республики Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – С.37-38.

335 Мухамеджанов Э.Б. Развитие Конституции – элемент её современности. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36281915&pos=5;-96#pos=5;-96. (дата обращения: 21.03.2025).

336 Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерки политики свободы. - М., 2002.

337 Мухамеджанов Э.Б. Анализ общих предпосылок январских протестов 2022 года в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39799078 (дата обращения: 21.03.2025).

В дальнейшем всё это стало основой для проведения конституционной реформы. Её основные положения были заявлены главой государства 16 марта 2022 года в Послании народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»[338].

По итогам вышеназванного Послания Президент РК 29 марта 2022 года издал Указ о создании рабочей группы по поправкам в Конституцию РК.

5 июня 2022 года на республиканском референдуме были приняты изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан.

На конституционном уровне были изменены порядок формирования Сената Парламента, процесс избрания депутатов Мажилиса Парламента, а также порядок избрания депутатов маслихатов.

Мажилис Парламента стал состоять из 98 депутатов. Их избрание осуществляется в соответствии с Конституционным законом о выборах по смешанной избирательной системе. По системе пропорционального представительства по территории единого общенационального избирательного округа избирается 68 депутатов на основе партийных списков и по мажоритарной системе представительства по одномандатным территориальным избирательным округам – 30 депутатов-самовыдвиженцев.

Смешанный механизм формирования данной палаты восстановил долгое время нарушаемый властью конституционный принцип политического плюрализма. Он вновь открыл возможность участвовать в выборах в Мажилис беспартийным гражданам, численность которых превалирует над соотечественниками, состоящими членами каких-либо партий. Новый порядок избрания депутатов Мажилиса по избирательным округам позволил избирателям персонифицировать своего избранника и спрашивать с него за его пассивную работу в Палате путем его отзыва. Этот механизм повысил ответственность и самих депутатов Мажилиса перед своими избирателями. По мнению разработчиков, такая взаимосвязь депутата с избирателем позволит выпестовать не только ответственных профессиональных политиков, но и создаст условия для появления в нашей стране реальных, а не формальных, политических лидеров.

Порядок формирования Сената Парламента также был изменен. Речь идет о количественном составе президентской квоты. Сегодня Президент РК вместо 15 депутатов Сената назначает только десять, пять из которых – по предложению Ассамблеи народа Казахстана.

Положительной стороной этой новеллы является то, что через количественное снижение назначенцев ослабевает влияние Президента РК на Сенат. Сохранение же института президентской квоты можно объяснить тем, что с её помощью глава государства будет решать вопросы профессионального, национального, гендерного представительства, а также вопросы, представительства иных социальных групп, не представленных в данной Палате.

338 Токаев К.К. Послание народу Казахстана от 16 марта 2022 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953. (дата обращения: 07.04.2025).

В числе поправок, внесенных в текст Конституции РК, нет прямого указания на порядок избрания депутатов маслихатов, но он был изменен Конституционным законом РК от 5 ноября 2022 года[339], которым были внесены изменения и дополнения в Конституционный закон о выборах.

Вопрос изменения порядка избрания депутатов маслихатов в повестку дня попал еще в 2018 году, когда было принято решение об избрании депутатов этих органов по партийным спискам с применением избирательной системы пропорционального представительства. Спорность такого решения, как выше уже отмечалось, состояла в том, что маслихаты на местах являлись органами местного самоуправления (пункт 2 статьи 89 Конституции РК) и местными представительными органами – выражающими волю населения соответствующей административно-территориальной единицы (пункт 1 статьи 86 Конституции). Избрание депутатов в эти органы лишь по партийным спискам фактически превращало их из органов, представляющих население, в органы партийного представительства соответствующих административно-территориальных единиц. Опять же беспартийные лица лишались возможности принимать участие в работе этого местного представительного органа и органа местного самоуправления.

Поэтому не случайно глава государства в преддверии конституционной реформы в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года изложил свое видение избрания маслихатов на местах.

В частности, Президент страны предложил избирать маслихаты областей и городов республиканского значения на основе смешанной избирательной системы – пропорционально-мажоритарной модели. По его мнению, это будет лучше отражать как политические, так и иные интересы избирателей на местах, а также эта модель откроет дополнительные возможности для появления новых политиков.

Вместе с тем в районах и городах, где требуется тесное взаимодействие депутатов с гражданами, глава государства предложил полностью перейти на мажоритарную систему избрания. Это создаст на местах конкурентную политическую среду, усилит связь депутатов с избирателями, а также упрочит переход к императивному мандату. Это дополнительный рычаг влияния на народных избранников, потому что появится возможность их отзыва в случае ненадлежащего исполнения предвыборных обещаний.

В последующем точка зрения главы государства нашла свою правовую реализацию в Конституционном законе о выборах.

Этот же Конституционный закон от 5 ноября 2022 года дополнил Конституционный закон о выборах новой главой 13-1 «Выборы акима». Данное нововведение явилось продолжением не только июньской конституционной реформы, которой были внесены изменения и дополнения в пункт 4 статьи 87 Конституции РК, но и реализацией политической линии, которая была заявлена Президентом страны в Послании народу Казахстана от 1 сентября 2021 года «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны».

339 Конституционный закон РК от 5 ноября 2022 №156-VII (введен в действие с 01.01.2023).

Говоря о совершенствовании избирательного законодательства, нельзя обойти молчанием и второй этап конституционной реформы, который состоялся 17 сентября 2022 года. В ходе её проведения, в том числе, были изменены редакции пункта 1 статьи 41 и пункта 5 статьи 42 Конституции РК. В них законодатель установил однократный семилетний срок президентского мандата.

Принятие такого решения было направлено не только на недопущение монополизации поста Президента на долгие годы одним лицом, но и на усиление ответственности главы государства перед историей и избирателями, а также на предупреждение застоев в политической жизни страны[340].

В заключении следует отметить, что избирательное законодательство Казахстана на всем протяжении своего существования имело поэтапное, хоть и противоречивое, но все же эволюционное развитие и служило основой для мирных преобразований. В мире еще не создана совершенная избирательная система. Даже старейшие государства, имеющие вековые демократические традиции, обнаруживают недостатки в ходе организации и проведения новых избирательных кампаний.

Поэтому в дальнейшем избирательное законодательство нашей страны, без всяких сомнений, будет совершенствоваться.

Если исходить из Предвыборной программы действующего Президента РК, то для построения справедливого Казахстана нужно учесть и исправить ошибки прошлого, решить накопившиеся проблемы[341].

В связи с этим полагаем, что на такой же основе должно осуществляться обновление и избирательного законодательства. Справедливости ради следует отметить, что уже сегодня многое было сделано в этом направлении. Так, было восстановлено формирование Парламента и маслихатов на основе новой избирательной системы – по партийным спискам и одномандатным округам, поэтапно проводится политика выборов акимов, созданы предпосылки для обеспечения здоровой политической конкуренции и др.

В процессе рассуждения о дальнейшем совершенствовании законодательства о выборах перед любым исследователем встаёт вопрос, почему при большом обилии изменений и дополнений, вносимых в избирательное законодательство, оно так и не стало институтом свободной конкуренции.

Причин тому много. Ранее, как это было показано выше, модель демократии, которая была заложена в Конституции 1995 года, имела мало общего с либеральной демократией. Эта модель была оправдана, когда в стране нужно было быстро провести экономические реформы, создать фундамент рыночной экономики. Экономическая реформа была проведена, а её начальные успешные результаты создали предпосылки для сохранения неизменными существующих политических институтов. Впоследствии это стало основой для построения авторитарного

340 Почему Токаеву нужны семь лет президентства? URL: https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-prezidentstva/ (дата обращения: 07.04.2025).

341 Токаев К.К. «Справедливый Казахстан – для всех и для каждого. Сейчас и навсег-да» (октябрь 2022 года).

стиля управления. Тем самым была нарушена логика развития демократии, которая состоит в том, что она обладает способностью к саморазвитию и самосовершенствованию в отличие от всех иных политических режимов. Авторитарный режим привел к тому, что была утрачена связь народных масс с руководящими ими лидерами.

При этом следует отметить, что подобная ситуация характерна не только для Казахстана, а почти для всех постсоветских стран.

Между тем проведенная в 2022 году конституционная реформа дает надежду на дальнейшую модернизацию и трансформацию общества и власти, а связующим мостом между ними могут стать усовершенствованные избирательные отношения.

Для этого, на наш взгляд, необходимо:

1. Изменить порядок формирования депутатского корпуса Парламента. Если Парламент останется двухпалатным, то надо будет поменять порядок формирования Мажилиса Парламента. Думается, что в эту палату, кроме представителей политических партий и самовыдвиженцев, также должны прийти представители от трудовых коллективов, которые получат мандат депутата не через выборы, а через делегирование их во власть трудовым коллективом или профессиональным сообществом.

Это позволит участвовать в Мажилисе Парламента не только представителям имущего класса, но и представителям от народа, который и является источником власти. При этом выдвигаться в депутаты должны не руководители предприятий и организаций, а неформальные лидеры этих коллективов.

Своим присутствием в Парламенте такие представители поднимут статус депутата, хотя бы потому, что их лидерские, человеческие и профессиональные качества стали основанием их выдвижения в депутаты.

Такое нововведение позволит ввести во власть не системных людей, а тех, кто реально является выходцем из конкретной социальной среды и которых эта среда будет контролировать[342].

2. Сегодня действующая власть успешно реализовала идею прямых выборов акимов. Полагаем, что это начинание следует распространить на местах и на других должностных лиц, например, судей, начальников полиции, налоговых служб, образования, медицины. Внедрение широких демократических начал на уровне местного управления и самоуправления поменяет отношение общества не только к властным институтам, но и к институту местного самоуправления.

3. Широкое внедрение в жизнь общества выборных процедур потребует пересмотра, а точнее, реформы всей системы избирательных органов.

Действующий механизм формирования избирательных комиссий, начиная с ЦИК РК, нуждается в корректировке, т.к. в нынешнем виде, на наш взгляд, он всё меньше начинает соответствовать модели ***независимых*** избирательных органов.

Сегодня Президент назначает Председателя и двух членов ЦИК, а каждая палата Парламента по предложению председателей палат, самостоятельно назначает по два члена ЦИК.

342 Мухамеджанов Э.Б. Концепция казахстанской избирательной демократии требует корректив. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36011271 (дата обращения: 07.04.2025).

Возникает вопрос, как Президент, председатели Палат Парламента нашли кандидатов в члены ЦИК, остается не ясным, чем они руководствовались при их подборе.

При таком формировании ЦИК, на наш взгляд, нет открытости, конкурентности в подборе кандидатур членов ЦИК, присутствует субъективизм[343].

4. Порядок формирования нижестоящих избирательных комиссий, по нашему мнению, так же требует внимательного анализа. Это вызвано тем, что в ранее действующую модель формирования избирательных комиссий были внесены уточнения, связанные с избранием в них ***кандидатов, отвечающих специальным требованиям***.

Суть требования заключается в том, что членом территориальной избирательной комиссии может быть ***уже*** не любой кандидат, представленный политической партией в её состав, а только тот, который соответствует квалификационным требованиям ЦИК РК.

Отрицательной стороной такого решения считаем следующее: не исключено, что под эгидой предъявляемых требований отдельные кандидаты политических партий могут быть целенаправленно отклонены. Кроме того, при таких требованиях к кандидатам в члены избирательных комиссий практика их выдвижения политическими партиями становится мало реализуемой.

5. В процессе совершенствования избирательного законодательства надо вдумчиво относиться к заимствованию зарубежного опыта. Иногда успешно работающие избирательные институты за рубежом при внедрении в наше законодательство проявляют себя отрицательно. Это можно объяснить тем, что заимствованный институт может положительно работать лишь в условиях более продвинутой демократии, чем той, которая действует в нашей стране. К примеру, сейчас отдельные ученые[344] предлагают внедрить в наше законодательство зарубежный институт удаленного или так называемого пролонгированного во времени голосования. Полагаем, что в наших условиях внедрение такой практики приведет не к повышению электоральной активности, а к подрыву доверия ко всему избирательному процессу. Этот вывод можно предвосхитить потому, что в нашей избирательной практике отсутствует прозрачность в деятельности избирательных комиссий в процессе подсчета голосов, а отсутствие избирательного бюллетеня, при голосовании с помощью цифровых технологий, вообще исключит возможность пересчета голосов. Да и независимость самих избирательных комиссий, как это было показано выше, вызывает определенные вопросы.

Список использованной литературы

1. Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. – Караганда: Изд-во КарГУ, 2002. – 440 с.

343 Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о независимости избирательных комиссий в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36943967 (дата обращения: 07.04.2025).

344 Когамов М. Республиканский референдум как форма проявления народовластия. – Казахстанская правда. 2025. – 10 января.

2. Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті-жарғы, 2001. – 392 с.

3. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерки политики свободы. – М.: РОССПЭН, 2002. – 284 с.

4. Ержанова Ф.А., Жамиева Р.М. Ильясова Г.А. Некоторые вопросы совершенствования избирательного законодательства Республики Казахстан: анализ судебной практики. // Вестник Карагандинского университета. Серия право. – 2020. –№ 1 (97).

5. Жанузакова Л.Т. Конституционное право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы: Изд-во «CaFa», 2008. – 216 с.

6. Жумагулов Б. Особенности однопартийного Мажилиса Парламента Республики Казахстан // Евразийское сообщество: общество, политика, культура. – 2008.– № 2.

7. Зиманов С.З. Нужен ли такой Конституционный суд? // Юрид.газета. 1996. 14 июля.

8. Караев А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: Учебное пособие. – Алматы: КазГЮУ, 2002. – 248 с.

9. Когамов М. Республиканский референдум как форма проявления народовластия. Каз.правда. 10 января 2025 года. URL: https://kazpravda.kz/n/respublikanskiy-referendum-kak-forma-proyavleniya-narodovlastiya/ (дата обращения: 05.03.2025).

10. Коновалова Т.Ю. Конституционная реформа и совершенствование избирательного права // Вестник КАСУ. 2008. №3. URL: https://vestnik-kafu.info/journal/15/571/ (дата обращения: 05.03.2025).

11. Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. Республики Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – Алматы: Казак университеті, – 2019. – 728 с.

12. Мухамеджанов Э.Б. Актуальные вопросы институтов выборов и народовластия // Вестник Карагандинского университета. Серия «Право». – 2010.– №3 (59).

13. Мухамеджанов Э.Б. Анализ общих предпосылок январских протестов 2022 года в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39799078. (дата обращения: 21.03.2025).

14. Мухамеджанов Э.Б. Анализ отдельных предложений БДИПЧ/ОБСЕ по совершенствованию избирательного процесса в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32289962&pos=6;-116#pos=6;-116 (дата обращения: 21.03.2025).

15. Мухамеджанов Э.Б. Дежавю избирательной поправки «против всех». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33560333 (дата обращения: 21.03.2025).

16. Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан. –Алматы: Жеті-жарғы, 2001. – 176 с.

17. Мухамеджанов Э.Б. Еще раз о конституционной реформе в Казахстане // Юрист. - 2007. - № 2.

18. Мухамеджанов Э.Б. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. – Алматы: Жеті-жарғы. 2014. – 356 с.

19. Мухамеджанов Э.Б. Концепция казахстанской избирательной демократии требует корректив. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36011271 (дата обращения: 07.04.2025).

20. Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о форме правления в интервью Президента РК. URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=39729187#pos=6;-148 (дата обращения: 05.03.2025).

21. Мухамеджанов Э.Б. К вопросу об избирательных цензах кандидата в Президенты РК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35702331(дата обращения: 12.03.2025).

22. Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о независимости избирательных комиссий в Республике Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36943967 (дата обращения: 07.04.2025).

23. Мухамеджанов Э.Б. Нужно ли реформировать Парламент Республики Казахстан? URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31717859&pos=5;-96#pos=5;-96 (дата обращения: 12.03.2025).

24. Мухамеджанов Э.Б. Почему Токаеву нужны семь лет президентства? URL: https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-prezidentstva/(дата обращения: 07.04.2025).

25. Мухамеджанов Э.Б. Развитие Конституции – элемент её современности. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36281915&pos=5;-96#pos=5;-96. (дата обращения: 21.03.2025).

26. Мухамеджанов Э.Б. Рассуждения над поправками Конституционного закона «О выборах» вносимыми в 2018 году. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31971434&pos=5;-96#pos=5;-96 (дата обращения: 12.03.2025).

27. Мухамеджанов Э.Б. Субъективный взгляд по вопросу досрочных (внеочередных) выборов главы государства. URL: http://pravo.zakon.kz/4691665-subektivnyjj-vzgljad-povoprosu.html (дата обращения: 12.03.2025).

28. Токаев К.К. Послание народу Казахстана от 16 марта 2022 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953. (дата обращения: 07.04.2025).

29. Токаев К.К. «Справедливый Казахстан – для всех и для каждого. Сейчас и навсегда» (октябрь 2022 года). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31868557. (дата обращения: 07.04.2025).

30. Хасенов М.Х. Реформирование Конституции Республики Казахстан. Часть 1. Анализ конституционных реформ 1998-2017 гг. URL: https://online.zakon.kz/m/amp/download/39085597 (дата обращения: 05.03.2025).

ПОРОХОВ Евгений Викторович –
член научно-консультативных советов при Конституционном Суде и Верховном Суде Республики Казахстан,
д.ю.н., профессор Высшей школы права «Әділет» Каспийского университета,
директор НИИ финансового и налогового права

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЭВОЛЮЦИЯ НАЛОГОВОГО ПРАВА

Принятие на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. новой Конституции Республики Казахстан пришлось на период существования и действия в Казахстане уже полностью сформировавшегося налогового права. На основании ранее действовавшей Конституции от 28 января 1993 г. в Казахстане уже были приняты и применялись Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 24 апреля 1995 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (далее – «Указ о

налогах»), соответствующие ему подзаконные акты, были заключены и введены в действие первые налоговые конвенции.

В Конституции РК 1995 г. (далее – Конституция) было указано, что действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство РК применяется в части, не противоречащей ей, и в течение двух лет со дня принятия Конституции должно быть приведено в соответствие с нею[345].

Кроме того, в переходных положениях Конституции было также определено, что указы Президента РК, изданные в течение срока осуществления им дополнительных полномочий в соответствии с Законом РК от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту РК и главам местных администраций дополнительных полномочий» и имеющие силу закона, могут быть изменены, дополнены или отменены лишь в порядке, предусмотренном для изменения, дополнения или отмены законов РК[346].

Указ о налогах относился к такой категории указов, последующее внесение изменений и дополнений в которые должно было осуществляться в порядке, предусмотренном для изменения, дополнения или отмены законов РК.

Цитируемые положения Конституции были призваны стать дополнительной гарантией стабильности и преемственности ранее существовавшего законодательства РК. Однако принятие новой Конституции не повлекло за собой необходимости в существенном реформировании налогового законодательства РК для его приведения в соответствие с Конституцией. И оно благополучно просуществовало в имевшемся на тот момент виде почти 7 лет вплоть до принятия Парламентом РК Налогового кодекса РК от 12 июня 2001 г.

Ранее действовавшая Конституция РК 1993 г. отводила непосредственному регулированию вопросов налогообложения всего три нормы[347]. В соответствии с ними граждане РК обязаны были платить законно установленные налоги и сборы, Верховный Совет РК устанавливал государственные налоги и сборы, на территории РК проводилась единая налоговая политика, действовала единая налоговая служба[348].

---

345 Пункт 4 статьи 92 Конституции.

346 Пункт 3 статьи 92 Конституции.

347 Для сравнения Конституция КазССР от 20.04.1978 г. содержала единственное упоминание о налогах в ст.14, согласно которой «в соответствии с принципом социализма «От каждого - по способностям, каждому - по труду» государство осуществляет контроль за мерой труда и потребления. Оно определяет размер налога на доходы, подлежащие налогообложению». В указанной конституционной норме была определена основная цель налогообложения при социализме как средства контроля за мерой труда и потребления путём регулирования государством с помощью налогов доходов советских граждан. Аналогичная норма содержалась и в Конституции СССР от 07.10.1977 г. Но в отличие от Конституции КазССР 1978 г. Конституция СССР 1977 г. в подпункте 6) статьи 73 устанавливала, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежит установление налогов и доходов, поступающих на образование государственного бюджета СССР. Другими словами, установление налогов в СССР относилось к исключительному ведению союзных органов государственной власти и управления, а входившие в СССР республики были лишены компетенции и полномочий на установление собственных налогов и нормативно-правовое регулирование налоговых отношений.

348 Статья 30, подпункт 5) статьи 64 и статьи 120 Конституции.

Конституция 1995 г. в своих статьях практически без изменений воспроизвела указанные выше нормы Конституции 1993 г., установив, что уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого[349]. Парламент принимает законы в раздельном заседании Палат путём последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате, в том числе устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы[350]. Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей[351].

Из Конституции исчезло только отдельное упоминание о проведении в РК единой налоговой политики и действии единой налоговой службы. На практике же это никак не повлияло на проведение в РК единой налоговой политики и функционирование уже сформировавшейся в государстве единой налоговой службы. Общие конституционные нормы, регламентирующие вопросы выработки и проведения в стране единой внутренней и внешней политики и функционирование единого государственного аппарата[352], в полной мере обеспечивали правовое регулирование этих вопросов также в области налогообложения.

Вместе с тем роль и значение Конституции в дальнейшем развитии налогового права РК трудно переоценить. Путём постепенного раскрытия своего потенциала, прямого действия и непосредственного применения конституционных норм к отношениям в области налогообложения и смежным отношениям Конституция после её принятия открыла новые горизонты для дальнейшего совершенствования налогового права на протяжении последующих 30 лет его эволюции.

В первую очередь следует обратить внимание на то, что в Конституции установлены её верховенство, приоритет и непосредственность действия её норм перед всеми без исключения нормами права РК (в том числе налогового), где бы они ни содержались, включая международные договоры. Из верховенства Конституции произрастает обязательность её положений и требований при определении целей, задач, ценностей, принципов и всех остальных норм налогового права.

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики[353]. По требованию Конституции, в состав действующего права РК (в том числе и налогового права) входят нормы только соответствующих Конституции РК законов РК, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Суда и Верховного Суда РК[354].

В развитие этого важного конституционного постулата о необходимости соответствия нормам Конституции норм всех остальных находящихся в иерархии

349 Статья 35 Конституции.

350 Подпункт 2) пункта 1 статьи 54 Конституции.

351 Подпункт 4) пункта 3 статьи 61 Конституции.

352 Пункт 1 статьи 40, подпункт 1) статьи 44, подпункт 1) статьи 66, пункт 1 статьи 68, пункт 1 статьи 87 и пункты 3,4 статьи 3 Конституции.

353 Пункт 2 статьи 4 Конституции.

354 Пункт 1 статьи 4 Конституции.

нормативных правовых актов Конституция далее в своих специальных нормах устанавливает дополнительные требования к тому, что такие акты не должны противоречить Конституции. Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции. Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам[355]. Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики[356].

На приверженность государства принципу верховенства Конституции и приоритет действия её норм перед нормами всех остальных форм права неоднократно указывали в своих нормативных постановлениях Конституционный Совет и Верховный Суд РК. В соответствии с ними подтверждается принцип верховенства Конституции на территории Республики, указывается на обязательность соответствия ей международных договоров[357]. При возникновении коллизии между конституционными положениями и ратифицированными (или нератифицированными) международными договорами, участником которых является Республика Казахстан, приоритет в применении принадлежит конституционным нормам[358].

Корреспондируя конституционным нормам о верховенстве Конституции, все существовавшие за всю историю реформирования налоговой системы РК кодифицированные акты о налогах (Указ о налогах 1995 г., НК РК 2001, 2008, 2017, 2025 г.) в своих первых статьях всегда обязательно содержали традиционную норму о том, что налоговое законодательство РК основывается на Конституции. Этим самым государство не только в Конституции, но и в специальном отраслевом законодательстве РК всегда подчёркивало фундаментальную роль Конституции в установлении основ и принципов налогообложения.

Из конституционного постулата о суверенитете государства[359] вытекает важное положение о наличии у государства суверенного права на налогообложение. Налоговый суверенитет государства и его налоговая юрисдикция распространяются на всю его территорию, а также на всех его граждан и национальных юридических лиц независимо от места получения ими своих доходов.

По Конституции право государства на налогообложение является его суверенным правом и реализуется с использованием публичной власти через законное установление и взимание на своей территории и с подвластных лиц налогов, необходимых ему для формирования своих доходов с целью материального обеспечения исполнения им возложенных на него публичных функций и финансирования государственного аппарата[360].

355 Пункт 7 статьи 62 Конституции.

356 Пункт 3 статьи 69 Конституции.

357 Пункт 3 Нормативного постановления Конституционного Совета РК от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

358 Пункт 3 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан».

359 Пункт 2 статьи 2 Конституции.

360 Подпункт 4) пункта 3 статьи 54 и подпункт 2) пункта 1 статьи 61 Конституции.

Праву государства на установление и последующее взимание налогов корреспондирует установленная в Конституции обязанность подвластных лиц уплачивать государству законно установленные им налоги[361].

Однако сама по себе конституционная норма, устанавливающая обязанность каждого уплачивать законно установленные налоги, равно как и законы, устанавливающие налоги, ещё не является основанием возникновения у налогоплательщиков их налоговых обязательств перед государством. Как справедливо заметил в своё время по этому поводу Ю.К.Толстой, «ни одно правоотношение не может возникнуть непосредственно из закона. Требуется определённый юридический факт или фактический состав»[362]. Налоговые законы являются правовой основой возникновения в будущем налоговых обязательств. В свою очередь, сами налоговые обязательства возникают только при наличии указанных в законе в качестве объектов налогообложения соответствующих юридических фактов. И в качестве таких юридических фактов, служащих основанием возникновения налоговых обязательств, выступают только характеризующие способность налогоплательщиков к уплате налогов их действия с принадлежащим им, как правило, на праве собственности имуществом.

С другой стороны, право частной собственности, за счёт которого в конечном итоге реализуется конституционное право государства на взимание налогов, также возведено в ранг конституционного права, гарантированного каждому его обладателю. По Конституции собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. Никто не может быть лишён своего имущества, иначе как по решению суда[363].

При этом по Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения[364].

Посредством уплаты налогов частная собственность служит интересам государства и общества, что согласуется с конституционным положением о том, что собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу[365].

В 2004 г. свою правовую позицию по вопросу о соотношении этих двух конституционных норм, устанавливающих право государства на налогообложение и право частных лиц на неприкосновенность частной собственности, в их действии на практике высказал Конституционный Совет РК. В своём нормативном постановлении он указал, что «законы, регулирующие вопросы налогов, сборов и других обязательных платежей, а также налогового администрирования издаются

361 Статья 35 Конституции.
362 Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград, 1959. – С.13.
363 Пункты 2 и 3 статьи 26 Конституции.
364 Пункт 1 статьи 39 Конституции.
365 Пункт 2 статьи 6 Конституции.

Парламентом в соответствии с подпунктом 4) пункта 3 статьи 61 Конституции. Законодатель вправе устанавливать в законах нормы, направленные на принудительное обеспечение и исполнение конституционных норм, и вытекающие отсюда ограничения прав собственника. Изъятие имущества налогоплательщика в порядке, закреплённом пунктом 1 статьи 53 Налогового кодекса и основанном на нем пункте 13 Правил, не находится в противоречии с положениями пункта 3 статьи 26 Конституции. В данном случае имущество налогоплательщика обращается в счёт погашения его налоговой задолженности, которую он обязан был уплатить в силу требований Основного Закона и Налогового кодекса»[366].

Конституционный Совет РК также отметил, что «пункт 3 статьи 26 Конституции устанавливает, что лишение имущества допускается не иначе как по решению суда. Это правило предусматривает гарантию защиты права собственности, которое не является абсолютным и не предполагает обязательного предварительного судебного решения при отчуждении имущества, поскольку в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции допускается ограничение такого права законом. Ограничения конкретного имущественного права в случаях, предусмотренных законом, правомерны как в гражданско-правовых отношениях, так и в публично-правовой сфере… Во всех случаях действия органов налоговой службы и их должностных лиц могут быть впоследствии обжалованы заинтересованными лицами в суд, который, проверив их законность, принимает итоговое решение. Данное положение вытекает из пункта 2 статьи 13 Конституции Республики о праве каждого на судебную защиту своих прав и свобод, гарантированное и обеспеченное законами»[367].

Таким образом, в 2004 г. Конституционный Совет РК своей правовой позицией, по сути, провозгласил презумпцию законности принимаемых налоговыми органами административных актов, которые направлены на изъятие у налогоплательщиков по закону без решения суда части их частной собственности в виде налогов. И опровергнуть эту презумпцию возможно только путём последующего обжалования налогоплательщиками (налоговыми агентами) административных актов налоговых органов в вышестоящие органы или суд.

При этом инициатива обращения в вышестоящий орган или суд за защитой своего предполагаемо нарушенного административным актом права частной собственности путём подачи жалобы или иска о признании незаконным и отмене административного акта налогового органа была возложена законом на налогоплательщика (налогового агента). С 01.01.2018 г. с принятием НК РК 2017 г. и

366 Постановление Конституционного Совета РК от 15 апреля 2004 г. № 2 «О проверке конституционности пункта 1 статьи 53 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налогового кодекса) и пункта 13 Правил проведения специализированного аукциона по реализации ограниченного в распоряжении имущества налогоплательщика в счёт налоговой задолженности, утверждённых постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2002 года № 569, по обращению специализированного межрайонного экономического суда Костанайской области».

367 Там же.

включением в него налогового приказа в качестве нового исполнительного документа налоговых органов по взысканию налоговой задолженности с физических лиц[368] необходимость обращения в вышестоящий орган или суд с жалобами или исками об оспаривании административных актов налоговых органов для инициирования налогового спора была всецело закреплена законом за налогоплательщиками (налоговыми агентами), включая физических лиц. До 01.01.2018 г. налоговые органы обязаны были по закону обращаться в суд с заявлением о вынесении судебного приказа или иском о взыскании с физического лица суммы налоговой задолженности за счёт имущества данного налогоплательщика. При этом рассмотрение дел по таким заявлениям и искам налоговых органов к физическим лицам производилось в соответствии с гражданским процессуальным законодательством РК[369].

Впоследствии презумпция законности административного акта, спустя 16 лет после первого её обоснования Конституционным Советом РК в своём нормативном постановлении от 15.04.2004 г., нашла своё законодательное закрепление в нормах АППК. Впредь официально на законодательном уровне административный акт, административное действие (бездействие) стали считаться законными и обоснованными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо или суд не установят обратное в соответствии с законодательством РК[370].

Как видим, в практике конституционного правоприменения в отношении налогообложения органом конституционного контроля было определено соотношение конституционных прав государства на налогообложение и налогоплательщиков на неприкосновенность частной собственности. Право государства на налогообложение и право налогоплательщиков на неприкосновенность частной собственности в равной степени на основе баланса экономических интересов государства и налогоплательщиков ограничены законами, устанавливающими налоги и определяющими все виды налоговых обязательств, основания их возникновения и существенные условия их исполнения.

В то же самое время в соответствии с другим конституционным положением ни в каких случаях не подлежат ограничению права лица на жизнь, на личную свободу, на неприкосновенность достоинства, на признание правосубъектности, на защиту своих прав и свобод (в том числе судебную защиту и самооборону), на равенство перед законом и судом, на свободу совести, на гарантирование законом собственности (в том числе права наследования), на определение своей национальности, на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества[371].

Соответственно, с учётом существования не подлежащих ограничению конституционных прав лиц налоги не могут и не должны служить со стороны государства средством лишения или ущемления любого лица в этих правах.

368 Статья 128 НК РК 2017 г.
369 Статья 622 НК РК 2008 г.
370 Пункт 2 статьи 13 АППК.
371 Пункт 3 статьи 39 Конституции.

Возможность по Конституции ограничения только законами права частной собственности путём изъятия государством в свой доход у частных лиц части их собственности в виде налогов предопределяет появление применительно к налогообложению конституционного требования об установлении налогов только законодателем и только в форме законов. Этот конституционный постулат находит своё отражение и подтверждение в других конституционных нормах, закрепляющих конституционное право Парламента на установление налогов в форме законов и конституционную обязанность налогоплательщика уплачивать государству только законно установленные налоги[372]. Вопросы налогообложения определены Конституцией в качестве важнейших общественных отношений, регулирование которых должно осуществляться исключительно Парламентом РК путём издания законов[373].

Таким образом, делегированное народом государству по Конституции суверенное право на установление налогов воплощено в полномочиях Парламента на издание налоговых законов. Особенностью казахстанской модели народовластия является также то, что вопросы бюджетной и налоговой политики в Казахстане не могут быть предметом референдума[374]. Такие вопросы по Конституции отнесены к исключительному ведению Президента и Правительства – в части разработки и определения основных направлений налоговой политики, подготовки и внесения в Парламент налоговых законопроектов в порядке законодательной инициативы, а также Парламента – в части принятия таких законов.

Вследствие этого налоговые законы должны приниматься только законодателем и должны устанавливать в себе как основополагающие принципы, так и рядовые нормы, касающиеся налогообложения и определяющие все обязательные элементы каждого налога. Другими словами, под законностью установления налогов понимается определение законодателем в налоговом законе всех видов действующих в государстве налогов, всех оснований возникновения у налогоплательщиков налоговых обязательств (объектов налогообложения) и всех существенных условий исполнения этих обязательств (суммы или ставок налогов, порядка и сроков их исчисления и уплаты).

Следовательно, из конституционного принципа законности установления налогов вытекает другой немаловажный конституционный принцип определённости налогообложения как необходимости определения законодателем в налоговом законе всех элементов налога, позволяющих налогоплательщику установить из налогового закона все виды действующих в государстве налогов, все основания возникновения у налогоплательщиков обязательств по их уплате (объектов налогообложения) и все существенные условия их исполнения.

Исключительность конституционной компетенции законодателя на законное установление налогов и определение в законе всех элементов налогов означают невозможность установления налогов или их отдельных элементов другими

372 Статья 35 Конституции.

373 Подпункт 2) пункта 1 статьи 54 и подпункт 4) пункта 3 статьи 61 Конституции.

374 Подпункт 5) статьи 3 Конституционного закона РК «О республиканском референдуме».

государственными органами на основании других нормативных или индивидуальных правовых актов. Исключение из этого общего правила могут составлять лишь прямо предусмотренные в законе случаи, когда Парламент, самостоятельно устанавливая в законе налог и все его элементы, при этом одновременно делегирует органам исполнительной власти или местным представительным органам своё право на установление отдельных элементов налогов, как правило, ставок, в пределах законно установленных им нормативных ограничений. Соответственно, никто, кроме Парламента, не вправе принимать законы, в том числе по вопросам налогообложения[375]. Равно как никто не вправе устанавливать или определять в иных, кроме законов, правовых актах не установленные в законе налоги и не определённые в законе элементы налога.

Эти конституционные положения находят своё нормативное воплощение также в НК РК, который, согласно его преамбуле, устанавливает основополагающие принципы налогообложения, регулирует властные отношения по установлению, введению, изменению, отмене, порядку исчисления и уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также отношения, связанные с исполнением налогового обязательства. Налогоплательщик обязан исполнять налоговое обязательство, налоговый агент – исчислять, удерживать и перечислять налоги в соответствии с налоговым законодательством РК в полном объёме и в установленные сроки[376]. Налоги и платежи в бюджет РК должны быть определёнными. Определённость налогообложения означает установление в налоговом законодательстве РК всех оснований и порядка возникновения, исполнения и прекращения налогового обязательства налогоплательщика, обязанности налогового агента по исчислению, удержанию и перечислению налогов[377]. Ни на кого не может быть возложена обязанность по уплате налогов и платежей в бюджет, не предусмотренных НК РК[378].

Соответственно, ни на кого не может быть возложена обязанность по уплате под видом налогов платежей, которые не были законно установлены Парламентом или в отношении которых не были определены в законном порядке основа-

375 В связи с распространением в РК в марте 2020 г. КОВИД-19 и последовавшим за этим введением Указом Президента РК на всей территории РК чрезвычайного положения и карантина возникла острая необходимость оперативного реагирования органов исполнительной власти на возникающие угрозы и придания им для этого необходимых полномочий. Позднее Законом РК от 08.06.22 г., принятым на республиканском референдуме 05.06.22 г., в пункт 2 статьи 61 Конституции были внесены изменения и дополнения. В соответствии с этими изменениями в случае внесения Правительством в Парламент в порядке законодательной инициативы законопроектов в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, Правительство вправе принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона, в том числе по вопросам налогообложения, которые действуют до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов.

376 Статья 5 НК РК.

377 Статья 6 НК РК.

378 Пункт 2 статьи 2 НК РК.

ния возникновения налогового обязательства и существенные условия его исполнения. Никто не может быть принуждён к исполнению незаконно возложенной на него обязанности по уплате законно не установленных и не определённых налогов и лишён своего имущества под видом незаконно установленных или незаконно исчисленных (начисленных) налогов. Аналогичным образом вменение налогоплательщикам к уплате налогов, установленных для них на основании только подзаконных правовых актов или индивидуальных правовых (административных) актов, т.е. без установления и определения их в налоговом законе, должно признаваться незаконным. Ни налоговые органы, ни иные государственные органы или организации, кроме законодателя в законодательном процессе, не уполномочены по Конституции на признание каких-либо платежей налогами, установление или определение в своих правовых актах отсутствующих в законе элементов налогообложения и вменение кому-либо отсутствующих у него по закону налоговых обязанностей.

Предъявляя к государству требование о необходимости установления налогов только Парламентом и только в форме законов, Конституция тем самым определяет баланс в соотношении суверенного права государства на установление налогов и гарантированного Конституцией права частной собственности, которое может быть ограничено только законом.

Далее следует обратить особое внимание на установление в Конституции ценностного содержания налогового права, определение в нормах Конституции основных ценностей налогового права для последующего правильного формулирования, понимания и применения его норм.

По Конституции, высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы, которые определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов[379].

На определённое в Конституции ценностное содержание налогового права специально обратил внимание в 2022 г. Верховный Суд РК. В частности, в своём нормативном постановлении он указал, что «при применении норм налогового законодательства РК судам необходимо исходить из установленных в пункте 1 статьи 1 Конституции ценностей, которые в соответствии с пунктом 2 статьи 12 Конституции определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов, включая Налоговый кодекс и предусмотренные им нормативные правовые акты»[380].

Такая привязка норм налогового права к конституционным нормам, устанавливающим конституционные ценности, стала возможной благодаря сформированной судами на протяжении трёх десятилетий практике применения налогового законодательства при разрешении споров об определении приоритета в соотношении суверенного права государства на налогообложение и конституционных прав человека, не подлежащих ограничению.

379 Пункт 1 статьи 1 и пункт 2 статьи 12 Конституции.

380 Пункт 1 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 22.12.2022 г. №9 «О некоторых вопросах применения судами налогового законодательства РК».

В частности, при рассмотрении конкретного дела по обращению гражданина, разрешая вопрос о соотношении права государства на установление государственной пошлины и конституционного права личности на судебную защиту, Конституционный Суд в своём нормативном постановлении указал, что «одним из способов защиты прав и законных интересов личности является право на обращение в суд. Данное право является абсолютным и неотчуждаемым и не подлежит ограничению ни в каких случаях (пункт 2 статьи 13 и пункт 3 статьи 39 Основного Закона)… Размеры государственной пошлины должны быть разумными, обоснованными, соразмерными, не преграждающими обращение гражданина в суд, либо должен быть предусмотрен правовой механизм преодоления барьера в реализации конституционного права на доступ к правосудию»[381].

Существование и прямое действие конституционных норм о человеке, его жизни, правах и свободах как высших ценностях государства позволяет утверждать о действии в налоговом праве принципа приоритета прав. Закрепленный в Конституции принцип приоритета прав также нашёл своё непосредственное отражение в нормах налогового и административного законодательства РК. НК РК устанавливает, что при рассмотрении жалобы на уведомление о результатах проверки все неопределённости и неурегулированные вопросы налогового законодательства РК толкуются в пользу налогоплательщика (налогового агента)[382]. По АППК все сомнения, противоречия и неясности законодательства РК об административных процедурах толкуются в пользу участника административной процедуры[383].

Таким образом, налоговое право, помимо правового обеспечения формирования доходов государственного бюджета, должно также обеспечивать реализацию конституционных прав человека, создавая механизмы и условия для их соблюдения в правоприменении и не препятствуя их осуществлению при налогообложении.

По Конституции достоинство человека неприкосновенно. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию[384].

Соответственно, государство при реализации своего конституционного права на налогообложение не должно устанавливать и (или) взимать такие налоги, которые унижали бы человеческое достоинство, создавали бы препятствия в реализации человеком своих прав на достойную человека жизнь и других его конституционных прав.

---

381 Пункты 1 и 3 Нормативного постановления Конституционного Суда РК от 22 февраля 2023 года № 3 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» и п.2 Нормативного постановления Конституционного Суда РК от 26 июля 2024 года № 50-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 13) части первой статьи 616 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

382 Пункт 5 статьи 8 НК РК.

383 Статья 12 АППК.

384 Пункты 1 и 2 статьи 17 Конституции.

Прежде всего это касается конституционного права человека на получение за свой труд оплаты, гарантирующей ему проживание на уровне не ниже прожиточного минимума, и, соответственно, установления в налоговом праве не облагаемого налогами минимума доходов на этом уровне.

По Конституции гражданину РК гарантируется минимальный размер заработной платы[385]. Эта гарантия обеспечивается ежегодным определением в законе о республиканском бюджете минимального размера заработной платы и установлением законодательного требования к работодателям и сторонам трудового договора об определении работникам ежемесячной заработной платы на уровне не ниже минимального размера месячной заработной платы.

Так, по требованию трудового законодательства РК, минимальный размер месячной заработной платы или размер месячной тарифной ставки работника первого разряда, предусмотренный условиями трудового, коллективного договоров и (или) актами работодателя, не может быть ниже минимального размера месячной заработной платы, установленного на соответствующий финансовый год законом РК о республиканском бюджете[386]. В свою очередь, минимальный размер месячной заработной платы, устанавливаемый ежегодно на соответствующий финансовый год законом РК о республиканском бюджете, не должен быть ниже прожиточного минимума и не включает в себя доплат и надбавок, компенсационных и социальных выплат, премий и других стимулирующих выплат и выплачивается пропорционально отработанному времени[387].

Кроме того, гражданам, получающим доходы по трудовому или гражданско-правовым договорам и имеющим на своём иждивении нетрудоспособных членов семьи, должно быть обеспечено право безналогового получения доходов также в части, направляемой на содержание таких членов семьи в размере не ниже прожиточного минимума. В указанной связи, по примеру других развитых государств и по собственному историческому опыту РК до 2002 г., в налоговое законодательство РК должно быть возвращено понятие «семья» для учёта прав и интересов всех членов семьи и, в частности, нетрудоспособных иждивенцев при налогообложении доходов их кормильцев.

Ранее до 01.01.2007 г. в Казахстане у налогоплательщика – физического лица при определении его дохода, облагаемого у источника выплаты, за каждый месяц в течение налогового года подлежали вычету как сумма в размере месячного расчётного показателя на самого налогоплательщика, так и сумма в размере месячного расчётного показателя на каждого члена семьи, состоящего на иждивении работника, начиная с месяца появления иждивенца[388]. Указанные вычеты применялись к доходу одного налогоплательщика – члена семьи. Под семьей при этом

385 Пункт 1 статьи 28 Конституции.
386 Пункт 3 статьи 104 ТК РК.
387 Пункт 1 статьи 104 ТК РК.
388 Подпункты 1) и 2) пункта 1 статьи 152 НК РК от 12.06.2001 г. (в редакции по состоянию до 01.01.2007 г.).

понимались совместно проживающие и ведущие общее хозяйство супруги, дети и родители (в том числе временно отсутствующие). А под иждивенцем понимался член семьи налогоплательщика, проживающий за счёт его дохода и не имеющий самостоятельного источника дохода за месяц в размере, превышающем месячный расчётный показатель. Впоследствии указанная норма, предусматривающая налоговый вычет в размере МРП на каждого члена семьи, находящегося на иждивении работника, была необоснованно исключена из НК РК 2001 г. с 01.01.2007 г. Законом РК от 07.07.2006 г. № 177.

Гражданам, которые по возрасту, в случае болезни, инвалидности лишены возможности к труду, а также лишены других источников доходов, в том числе в случае потери кормильца, государство по Конституции должно уже обеспечивать их содержание за счёт бюджета и (или) общественных фондов потребления также на достойном человека уровне жизни, т.е. не ниже прожиточного минимума[389].

Другими словами, для достойной жизни гражданину должна быть обеспечена возможность получать ежемесячный доход в размере не ниже прожиточного минимума на себя и каждого находящегося на его иждивении нетрудоспособного и не имеющего самостоятельных источников доходов члена семьи (несовершеннолетних, престарелых, инвалидов и т.д.). Учитывая тот факт, что размер минимальной заработной платы и социальных пособий рассчитывается исходя из прожиточного минимума, предполагается, что заработная плата и социальные пособия должны, как минимум, покрывать расходы человека на проживание на этом уровне. В свою очередь, реальный прожиточный минимум должен соответствовать реальной рыночной стоимости минимальной потребительской корзины на человека, получающего налогооблагаемый доход, и каждого нетрудоспособного члена его семьи.

Таким образом, налоги не должны приводить граждан к разорению, обнищанию, умалению их человеческого достоинства и лишать их последних или единственных средств к существованию. Кроме того, налоги не должны носить характер конфискации или национализации. Налоги не должны изымать у налогоплательщика всё или большую часть его доходов или имущества, независимо от их количества и стоимости. Налоги также не должны подавлять в налогоплательщиках стимул к приобретению и обладанию имуществом, получению доходов, накоплению капитала, осуществлению инвестиций, предпринимательству и труду[390].

Соответственно, доход человека на уровне реального прожиточного минимума и ниже не должен подвергаться какому-либо подоходному налогообложению со стороны государства, чтобы не лишать человека его конституционного права на достойную человека жизнь и её материальное обеспечение.

В указанной связи государство при установлении налогов должно признавать за каждым человеком право на не облагаемый налогами минимум его доходов и

389 Пункт 1 статьи 28 Конституции.

390 Порохов Е.В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). – Алматы: НИИ финансового и налогового права, 2023. – С.459.

накоплений, необходимых ему и находящимся на его иждивении нетрудоспособным членам семьи для поддержания их жизнедеятельности на достойном человека уровне – на уровне рыночной стоимости минимальной потребительской корзины.

Как в своё время справедливо указывал по этому поводу послевоенный немецкий реформатор Людвиг Эрхард, «это было бы гротескной ситуацией, если бы сначала все платили налоги, а затем вставали в очередь, чтобы на обеспечение своего существования получить обратно от государства собственные средства»[391]. Нет смысла взимать налоги с малоимущих, чтобы тем самым делать их и членов их семей нуждающимися в последующей социальной помощи государства.

Напротив, государству необходимо до налогообложения предоставить своим гражданам возможность самим зарабатывать себе доходы и самостоятельно материально обеспечивать себя и членов своих семей, установив для них не облагаемый налогами минимум их доходов на достойном для их проживания человеческом уровне.

Кроме того, государство при взимании налогов также должно признавать за каждым человеком право на его освобождение от погашения налоговой задолженности за счёт находящегося в его собственности имущества, которое минимально необходимо ему, и находящимся на его иждивении нетрудоспособным членам семьи для удовлетворения своих естественных потребностей на достойном человека уровне.

Эти вытекающие из Конституции прописные истины отчасти нашли своё законодательное закрепление в соответствующих нормах НК РК и Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»[392]. Вместе с тем и эти нормы в недостаточной степени учитывают естественные потребности человека и не позволяют ему в полной мере реализовывать свои конституционные права на достойном человека уровне.

В настоящее время налогоплательщику – физическому лицу законодателем в НК РК предоставлено право на применение стандартных налоговых вычетов, т.е. право на уменьшение совокупного годового дохода до его обложения подоходным налогом на сумму не облагаемых налогами доходов и производимых до налогообложения расходов. По НК РК физическое лицо имеет право на применение стандартных налоговых вычетов[393]. К стандартным налоговым вычетам физического лица относится, помимо прочего, также 14-кратный размер месячного расчётного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года[394]. Стандартный налоговый вычет применяется за каждый календарный месяц. При этом общая сумма стандартного вычета за календарный год не должна превышать 168-крат-

391 L.Erhard. Deutschlands Ruckkehr zum Weltmarkt. Freiburg. 1953. – S.154.

392 Подпункт 3) пункта 1 статьи 342, подпункт 1) пункта 1 статьи 346 НК РК и статьи 61 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

393 Подпункт 3) пункта 1 статьи 342 НК РК.

394 Подпункт 1) пункта 1 статьи 346 НК РК.

ный размер месячного расчётного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года.

Ранее, до внесения в НК РК изменений Законом РК от 20.12.2021 г. № 85-VII, введённым в действие с 01.01.2022 г., стандартным налоговым вычетом по подпункту 1) пункта 1 статьи 346 НК РК являлся один минимальный размер заработной платы, установленный законом о республиканском бюджете и действующий на 1 января соответствующего финансового года. Указанный стандартный вычет также применялся за каждый календарный месяц. При этом общая сумма стандартного вычета за календарный год не должна была превышать 12-кратный минимальный размер заработной платы.

Для сравнения отметим лишь, что по состоянию на 01.01.2025 г. один минимальный размер заработной платы составлял 85 000 тенге, а 14-кратный размер месячного расчётного показателя составлял всего лишь 55 048 тенге, что на 29 952 тенге меньше, чем один минимальный размер заработной платы.

Как видим, с 01.01.2022 г. законодатель в НК РК существенно (почти на треть) уменьшил размер стандартного налогового вычета физического лица в виде не облагаемого налогами дохода, что означает начало обложения государством подоходным налогом доходов физических лиц ниже минимального размера заработной платы, который, в свою очередь, по требованию пункта 1 статьи 104 ТК РК, не должен быть ниже прожиточного минимума.

Другими словами, государство в настоящее время не оставляет гражданам без налогообложения их минимальный размер заработной платы для удовлетворения ими своих потребностей, а облагает сумму превышения МЗП над 14-кратным размером МРП (85000-55048=29952 тенге) индивидуальным подоходным налогом по ставке 10% (или в сумме 2995 тенге в месяц).

Таким образом, конституционное право граждан на получение оплаты своего труда в гарантированном государством по пункту 1 статьи 28 Конституции РК минимальном размере заработной платы не обеспечивается на практике при его налогообложении в соответствии с НК РК. Гражданин не получает на руки даже минимальной заработной платы, а изначально лишается её части в виде взимаемого с неё государством индивидуального подоходного налога.

Конституционные права человека на жизнь и неприкосновенность достоинства также должны определять в содержании налоговых законов состав и нижние пределы стоимости имущества, на которое не может быть обращено взыскание в счёт погашения налоговой задолженности физического лица перед государством. Соответственно, в собственности физического лица, независимо от размера его налоговой задолженности, всегда должно оставаться имущество (включая жилище), минимально необходимое ему для реализации им и находящимися на его иждивении нетрудоспособными членами семьи своих естественных прав.

Ограничение права государства на взимание налогов с физических лиц реализовано путём установления в законодательстве РК об исполнительном производ-

стве перечня имущества, на которое не может быть обращено взыскание, в том числе и по налоговой задолженности. Взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на указанные в законе виды имущества, принадлежащего должнику на праве собственности или являющегося его долей в общей собственности, необходимого для должника и лиц, находящихся на его иждивении[395].

Однако в указанном перечне по-прежнему не значится собственное жилье физического лица – должника, что чревато обращением на него взыскания со стороны налоговых органов по налоговой задолженности этого должника. Хотя ранее, в соответствии с пунктом 1 приложения 1 к ГПК КазССР от 28.12.1963 г., до 01.07.1999 г. взыскание недоимок по налогам и неналоговым платежам не могло быть обращено на жилой дом как в городе, так и в сельской местности, если недоимщики и его семья в нем постоянно проживали.

В настоящее время, по общему правилу, принудительное (помимо воли собственника) прекращение права собственности на жилище допускается в случае обращения взыскания на жилище вместе с земельным участком по долгам собственника без каких-либо исключений[396]. При этом по Конституции жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда[397].

Таким образом, гарантированное государством своим гражданам по Конституции право на жилище и его неприкосновенность, а также невозможность его лишения, иначе как по решению суда, не реализуется в полной мере в жилищном законодательстве, не обеспечивается и не защищается в налоговом законодательстве и законодательстве об исполнительном производстве при обращении взыскания на жилище в счёт погашения налоговой задолженности гражданина перед государством.

В качестве наиболее важных конституционных принципов, нашедших свои закрепление и реализацию в налоговом праве, следует назвать принципы равенства и недопустимости дискриминации кого-либо по каким бы то ни было обстоятельствам[398].

Конституционный Суд РК по поводу тесной взаимосвязи указанных выше конституционных положений указал в своём нормативном постановлении следующее: «Конституцией гарантировано не только равенство всех перед законом и судом, но и исключена какая-либо дискриминация каждого по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам (статья 14)»[399].

---

395 Статья 61 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

396 Подпункт 1) пункта 1 статьи 29 Закона РК «О жилищных отношениях».

397 Пункт 1 статьи 25 Конституции.

398 Пункты 1 и 2 статьи 14 Конституции.

399 Пункт 1 Нормативного постановления Конституционного Суда РК от 26 июля 2024 года № 50-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 13) части первой статьи 616 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

По Конституции равенство всех перед законом означает также равенство перед налоговым законом, а недопустимость дискриминации означает также недопустимость дискриминации кого-либо в налогообложении по какому-либо обстоятельству, включая социальное, имущественное, семейное или иное положение.

Конституционные положения о равенстве всех и недопустимости дискриминации воспроизведены в налогово-правовых принципах всеобщности и справедливости налогообложения, исключающих двойное налогообложение и предоставление необоснованных выгод, преимуществ или предпочтений в налогообложении отдельным налогоплательщикам.

В НК РК эти принципы воплощены в соответствующих нормах, согласно которым налогообложение в РК является всеобщим и обязательным, налоговая система РК является единой на всей территории РК в отношении всех налогоплательщиков, запрещается предоставление налоговых льгот индивидуального характера[400]. По закону никто не может быть подвергнут повторному обложению одним и тем же видом налога, одним и тем же видом платежа в бюджет по одному и тому же объекту обложения за один и тот же период[401].

На необходимость обеспечения равенства всех перед законом и недопустимость дискриминации кого-либо в сфере налогообложения указывал в своих нормативных постановлениях Конституционный Суд РК. В частности, при проверке на соответствие Конституции отдельных норм НК РК он неоднократно отмечал, что «устанавливаемые в сфере деятельности судов обязательные платежи не должны служить средством дискриминации граждан в зависимости от имущественного положения, ущемлять конституционные права, препятствовать их реализации и ограничивать доступ к правосудию»[402].

Ранее, ещё до принятия ныне действующей Конституции, Конституционный Суд РК в 1993 г. также рассматривал дело по проверке конституционности отдельных норм налоговых законов и установил факт нарушения ими конституционного принципа равенства всех перед законом и дискриминации по признаку формы собственности частных СМИ по сравнению с государственными СМИ при освобождении их от НДС. Своим постановлением от 17 июня 1993 г. он признал не соответствующими Конституции КазССР 1978 г., Конституционному Закону РК «О государственной независимости РК», Конституции РК от 28 января 1993 г. и отменил положения подпунктов «т» и «ц» пункта 1 статьи 5 Закона РК от 24 декабря 1991 г. «О налоге на добавленную стоимость», а также основанных на

400 Статьи 7 и 9 НК РК.

401 Пункт 3 статьи 7 НК РК.

402 Пункт 1 Нормативного постановления Конституционного Суда РК от 22 февраля 2023 года № 3 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» и п.2 Нормативного постановления Конституционного Суда РК от 26 июля 2024 года № 50-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 13) части первой статьи 616 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)».

них других нормативных актов в части освобождения от НДС государственных телерадиовещательных компаний и Казахского государственного информационного агентства, а также печатной продукции государственных издательств, предприятий полиграфии, газет и журналов органов государственной власти и управления (за исключением положений, относящихся к доходам книжной торговли). В обоснование принятого постановления Конституционный Суд РК сослался на конституционные принципы равенства всех перед законом, в том числе перед налоговым законом, и недопустимости дискриминации кого-либо в налогообложении по каким-либо признакам, в том числе по признаку формы собственности.

Таким образом, налогообложение должно быть для всех всеобщим и справедливым, а налоги не должны служить средством дискриминации кого-либо по мотивам происхождения, семейного, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Сейчас часто приходится слышать предложения, в том числе в средствах массовой информации и из уст отдельных государственных деятелей, о необходимости введения в стране новых видов налогов для пополнения бюджета и создания с их помощью дополнительных материальных стимулов или антистимулов в той или иной сфере общественных отношений.

Например, совсем недавно на страницах СМИ активно обсуждалось предложение вспомнить исторический опыт СССР и ввести в РК налог на холостяков, одиноких и бездетных граждан[403].

В своё время этот налог действительно был установлен в СССР и просуществовал более пятидесяти лет. 21 ноября 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР», который действовал вплоть до 1992 г. Налог исчислялся и удерживался из заработной платы одиноких и бездетных граждан по ставкам до 6% от её размера.

Советский эксперимент с созданием материальных антистимулов к безбрачию и бездетности не оправдал себя. Как результат, государство со временем отказалось от этого налога, и все забыли этот неудачный в истории СССР опыт. Налог был поэтапно отменен Указами Президиума ВС СССР от 08.07.1944 г., от 18.12.1957 г., Законом СССР от 23.04.1990 г. «О поэтапной отмене налога на холостяков, одиноких граждан» и Постановлением ВС РК от 17.12.1991 г. «О приостановлении действия Закона СССР…».

403 Налог на бездетность: почему в Казахстане хотят его вернуть. URL: https://www.caravan.kz/society/nalog-na-bezdetnost-pochemu-v-kazahstane-hotjat-ego-vernut/ (дата обращения: 15.01.2025); Казахстанцев обяжут заводить детей или платить? О забытом налоге снова заговорили. URL: https://inbusiness.kz/ru/news/kazahstancev-obyazhut-zavodit-detej-ili-platit-o-zabytom-naloge-snova-zagovorili/ (дата обращения: 21.01.2025); Налог на бездетность предложили ввести в Казахстане. URL: https://otyrar.kz/2025/01/nalog-na-bezdetnost-predlozhili-vvesti-v-kazahstane/#google_vignette (дата обращения: 23.01.2025); В Казахстане могут ввести налог на бездетность? Что говорят в Минфине. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazahstane-mogut-vvesti-nalog-bezdetnost-govoryat-minfine-561308 (дата обращения: 02.02.2025); Минфин может рассмотреть налог на бездетность в Казахстане. URL: https://kz.kursiv.media/2025-02-02/zhrb-kz-deti-nalog/ (дата обращения: 02.02.2025).

Во избежание повторения в будущем в масштабах всей страны печального опыта с такими налоговыми экспериментами следует помнить, что налог – это не наказание, не кнут или пряник. Любой налог должен учитывать в своём объекте обложения конкретное экономическое основание, т.е. способность налогоплательщика к уплате налогов, а не его личные свойства и качества. Каким образом семейное положение человека характеризует его финансовые возможности и способность к уплате налогов? Налогообложение не должно быть средством преследования налогоплательщика за наличие или отсутствие у него, в отличие от других лиц, каких-либо личных свойств или качеств, как, например, его безбрачие или бездетность.

В заключение хотелось бы отметить, что Конституция хранит в себе огромный потенциал для развития в будущем всех отраслей казахстанского права и совершенствования правоприменительной практики. Конституция - это не догма. Будучи фундаментом всей правовой системы в целом и стоя на страже прав и свобод человека, устоев государства и общества, Конституция также содержит в себе ориентиры и приоритеты развития права в будущем. Дальнейшее раскрытие потенциала Конституции будет только способствовать поступательной эволюции казахстанского права и его повсеместной конституционализации.

Список использованной литературы

1. L.Erhard. Deutschlands Ruckkehr zum Weltmarkt. Freiburg. 1953.
2. Порохов Е.В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). - Алматы: НИИ финансового и налогового права, 2023.
3. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. - Ленинград, 1959.

ШАУКЕНОВ Али Темрленович –
ассоциированный профессор Каспийского университета, к.ю.н., Ph.D.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА ЗАСЛУЖИВАЮТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Несмотря на то, что Основному закону принадлежит фундаментальная роль в обеспечении единства в регулировании финансовых отношений, определении линии частного и публичного интереса, в Казахстане еще не осуществлялись комплексные исследования, посвященные конституционным основам финансового права. Однако отдельные направления финансовых отношений в срезе конституционного регулирования, значения финансов для государства, его деятельности в сфере управления фондами денежных средств проводились.

Серьезный вклад внес проф. Худяков А.И., под руководством которого успешно защищены ряд диссертационных работ по финансовому праву.

Худяков А.И. в своих трудах неоднократно указывал на огромное значение финансов для государства. Так, им отмечалось, что финансы – атрибут государства. С возникновением государства возникают его финансы. И это хорошо видно и на примере Советского государства, и на примере Республики Казахстан в качестве суверенного и самостоятельного государства. Одним из первых актов любого вновь рожденного государства является организация своей финансовой системы и формирование своих денежных фондов, без которых ему просто-напросто невозможно существовать[404].

Неотъемлемой составляющей процесса разгосударствления является делегирование государством множества своих функций третьим лицам, например, субъектам квазигосударственного сектора, которым предписано осуществлять деятельность в публичном интересе.

Таким образом, предметом регулирования финансового права являются публичные финансы, обеспечивающие публичный интерес. При этом, безусловно, государство остается центральным звеном финансовой системы, а его деятельность – двигателем развития финансовых правоотношений.

Для конституционного права государство как объект регулирования также имеет сущностное значение. Конституционное право одновременно не только учреждает и наделяет государство властью, но и ограничивает его власть. Без государства нельзя помыслить конституционного права[405]. При этом строгих критериев определения границ конституционного права, его соотношения с другими отраслями права, в том числе с финансовым правом не установлено. Так, по мнению французского исследователя Годме П.М., финансовое право, будучи самостоятельной отраслью права, дополняет конституционное и административное право[406]. Финансовое право вплетается в систему публичного права, регулирует свой блок имущественных и связанных с ними неимущественных отношений, сопряженный с интересами государства и общества.

В научной литературе отмечается, что предметом регулирующего воздействия со стороны конституционного права оказываются не только фактические отношения, но и отраслевая правоматерия. Другими словами, в конструкции предмета конституционного права выделяется его двуединая природа – одни сферы общественных отношений закрепляются и регулируются им непосредственно, а другие – опосредственно, т.е. через установления их основ и базовых принципов[407].

В этой связи представляется логичным выделить конституционное право как комплексную суперотрасль, надотрасль права, стоящую над всеми отраслями

404 Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву. - СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – С.106-107.

405 Шустров Д.Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования. Автореф. дисс. … к.ю.н. - М., 2012. - С.8, 14.

406 Годме П.М. Финансовое право. / Пер. с франц., вступит. статья Халфиной Р.О. - М.: Прогресс, 1978. - С.39.

407 Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики. Автореф. дисс. … к.ю.н. - Екатеринбург, 2001. - С.13.

права (следовательно, конституционные основы отраслей национального права состоят из норм как публичного, так и частного права), а также отдельно конституционное государственное право как публичное право[408].

С таким концептуальным подходом следует согласиться.

Конституции – это наиболее обобщенные, системные, синтетические и «осевые» нормативные правовые акты, в которых определяется, по выражению проф. Ударцева С.Ф., «генетический код и алгоритм развития законодательства»[409].

Онтологическая структура конституционного права значительно отличается от онтологической структуры финансового или любого иного права. В онтологической структуре конституционного права, помимо позитивного права, сложившейся правоприменительной практики, выделяется естественное право, т.е. объективно существующая система неотчуждаемых прав человека. Поэтому при толковании конституционных норм чрезвычайно важную роль играют конституционные принципы и сложившиеся концептуальные представления об их нормативном содержании[410].

В связи с этим позиции конституционных судов по финансово-правовым проблемам, как показывает мировая практика, выражены в особой форме. В ходе толкования конституционных норм исходят из принципов налогообложения, бюджетной системы, организации денежного обращения и т.п. Следовательно, при несоблюдении базовых финансово-правовых принципов имеет место нарушение соответствующих конституционных положений.

В отечественных финансово-правовых диссертационных исследованиях авторами предпринимались попытки раскрыть конституционные основы определенных институтов, направлений финансового права, однако, несмотря на заявленную проблематику, не всегда удавалось справиться с этой сложной задачей.

Исследователи не смогли в полной мере раскрыть особенности конституционно-правового регулирования публичных финансов, показать линии взаимодействия ветвей власти в рамках системы сдержек и противовесов по финансовым вопросам, выявить в срезе Основного закона функции регионов и центра в процессе финансовой деятельности, обнаружить закономерности в развитии финансов в конкретно исторический период, понять тенденции конституционного регулирования и т.д.

Поскольку налогообложение, республиканский бюджет, денежное обращение, децентрализованные фонды, государственный кредит и т.д. являлись новыми сферами для молодого суверенного государства, исследователи считали правильным

408 Сулейменов М.К. Конституционное право как суперотрасль права. В кн.: Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики): материалы межд. науч.-теор. конф., Алматы, 24 июня 2011 г., КазНУ им. Аль-Фараби. - А.: Қазақ университеті, 2012. - С.51.

409 Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое настоящее и будущее. Избранное. - М.: Юрлитинформ, 2022. - С.142.

410 Гаджиев Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности): моногррафия. - М.: Норма, ИНФРА-М, 2021. - С.188.

акцентировать свое внимание на институтах финансового права, на различных элементах финансовой системы, выявить их взаимосвязи, влияние на общественные отношения, особенности функционирования в текущих обстоятельствах.

Исключением стала работа Порохова Е.В. «Конституционное обязательство по уплате налогов». В ней автору удалось найти подход к вопросу конституционно-правового обеспечения деятельности государства по установлению и взиманию налогов, изучить содержание налоговых норм через призму конституционного регулирования. Так, по его мнению, причиной того, что обязательство уплачивать государству законно установленные налоги, сборы и иные обязательные платежи стало в ряде государств конституционной нормой, является необходимость именно конституционного закрепления главного правового основания получения государством основной части своих доходов. Делается это прежде всего с целью установления примата общественных интересов над частными в таком важном вопросе, как создание материальной основы существования и функционирования государства[411]. Изучение конституционных основ налогообложения привело казахстанского ученого к разработке налогоустроительного права[412].

Народ, объединенный общей исторической судьбой и ответственный перед будущими поколениями, исходя из своего суверенного права, должен следовать примату публичных интересов над частными, заботиться о становлении такой национальной финансовой системы, в том числе на конституционном уровне, которая сможет обеспечить устойчивое развитие государства и общества. В этом заложена трансцендентальная диалектика долженствования положений Основного закона.

Немецкий ученый Фогель К. считает, что конституционные основы финансового права – это те предписания финансового права, которые формально относятся к конституционному праву, т.е., по сути, предписания конституционного права, которые относятся к сфере государственных финансов. Финансово-правовое регулирование как часть конституции в целом может быть объединено в систему финансовых норм конституции[413].

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод, что конституционное право, будучи основанием действительности всей правовой системы, занимая в ней специфическое место, задает в виду его двойственной природы ориентиры всему национальному праву через установление основ и базовых принципов.

Существенная концентрация власти в руках главы государства привела к дисбалансу в Казахстане системы сдержек и противовесов между ветвями власти, при реализации государством дистрибутивной функции в сфере публичных финансов перестал учитываться принцип социальной справедливости. Проводимые в последние годы реформы и попытки деструктивных сил помешать их реализации, эко-

411 Порохов Е.В. Конституционное обязательство по уплате налогов. Дисс. … к.ю.н. - А., 1997. - С.89.
412 Порохов Е.В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). - А.: НИИ Финансового и налогового права, 2023. - С.446-546.
413 Государственное право Германии. Т.2. / Пер. с нем. Сидорова Е.А. - М.: Институт государства и права РАН., 1994. - С.112.

номические обстоятельства выявили в системе общественных отношений существенные противоречия между частными и публичными интересами. В этой связи назрела острая необходимость в поэтапном обновлении политической системы и модели государственного управления, в демократизации общества, в проведении референдума по внесению изменений и дополнений в Основной закон.

Казахстанское финансовое право, следуя запросам общества и новому вектору развития, опираясь на основы и впитывая базовые принципы конституционного права, учитывая правоприменительную практику вновь созданного Конституционного Суда РК, а также введенный институт административной юстиции и иные факторы, требует реформирования.

Следует согласиться с замечанием проф. Подопригора Р.А., что пора менять взгляды и подходы, сложившиеся в условиях, когда государство было всегда право и могло без объяснений вмешиваться куда захочет[414]. Финансовое право не является отраслью, обеспечивающей только лишь интересы государства, его предмет не ограничивается финансовой деятельностью государства и не очерчен формированием государственных фондов денежных средств. Проработка конституционных основ финансового права приводит к пониманию необходимости смены парадигм.

Если при установлении налога государство вынуждено придерживаться принципов налогообложения, многие из которых вытекают из объективных экономических показателей (напр., «кривая Лаффера»), то и перераспределение фондов публичных финансов, организация их использования, денежное обращение, валютное регулирование и т.д. также базируются на принципах, имеющих, как правило, строгое экономическое обоснование (напр., «дилемма Триффина»).

Другими словами, без учета прозрачности, плановости, приоритета публичных интересов и других принципов использование средств фондов публичных финансов приведет к негативным последствиям. Например, продолжительная зависимость экономики страны от экспорта природных ресурсов снижает стимулы для развития обрабатывающих отраслей и создания новых технологий, а сырьевые и сервисные секторы, в которые в этом случае перетекают ресурсы, создают меньшую добавленную стоимость. Отсюда представляются важными обоснование трансфертов, надлежащая организация использования средств Национального фонда РК с учетом требований стратегического планирования, внедрение жестких контрольных механизмов за публичными финансами.

В противном случае получается, что Указом Президента РК от 14.02.17 г. из Национального фонда РК выделяется целевой трансферт более триллиона тенге для оздоровления банковского сектора, а банки второго уровня, получая сверхдоходы, не спешат участвовать в развитии экономики страны.

В этой связи требуется адекватная вызовам времени разработка конституционно-правовых основ казахстанской банковской системы. Конституция РК не

414 Ежегодник публичного права 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». - М.: Инфотропик Медиа, 2014. -С.110.

может ограничиваться лишь порядком назначения Председателя Национального Банка РК. В Основном законе должны быть определены статус Национального Банка РК, его место в системе государственного управления высших органов власти, закреплены основные цели и задачи, например, в обеспечении устойчивости национальной валюты.

Во многих странах правовое положение, основные задачи и функции национального банка страны закреплены в конституциях, конституционными судами подчеркивается его значение. Так, в Постановлении №11 от 11.05.2016 г. Конституционного суда Республики Молдова отмечается, что Конституция не определяет четко статус Национального банка Молдовы, но Конституционный суд не может не обратить внимание на его значимость в защите национальных интересов при осуществлении коммерческими банками Республики Молдова финансово-экономической деятельности. Как на международном уровне, так и в Республике Молдова центральные банки осуществляют с определенной осторожностью финансовый надзор и являются ответственными за устойчивость и надлежащее функционирование коммерческих банков и всей банковской системы[415].

Таким образом, банковская система как часть национальной экономики должна формироваться и функционировать на базе конституционных принципов. Такие ключевые принципы, как справедливость, добросовестность, соблюдение баланса частных и публичных интересов, их внедрение в правоприменительную практику могут обеспечить устойчивость банковского сектора и защиту его контрагентов, позволят уменьшить уровень долговой нагрузки населения, гарантируют социальные права и экономические свободы человека (граждане в правоотношениях с банком остаются более слабой, зависимой стороной), поспособствуют эффективному перераспределению средств между отраслями национальной экономики, приведут к повышению конкурентоспособности в сфере банковских услуг.

Банки второго уровня должны обслуживать не только интересы учредителей и топ-менеджмента, но и, принимая во внимание их особое значение в экономике страны, активно участвовать в реализации масштабных государственных проектов, финансировать наукоёмкие, инновационные проекты.

Помимо уже отмеченных исследований, отдельными отечественными конституционалистами затрагивались некоторые экономические и финансово-правовые вопросы. Например, Караев А.А. утверждает, что комплексный подход к изучению права и экономики является одним из ключевых вопросов современных государств[416].

Айтхожин К.К. обращает внимание на особую экономическую функцию Конституции РК, указывает на необходимость поиска оптимального сочетания экономики и конституции. При этом замечает, что экономическая функция Основного

415 URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=93414&lang=ru (дата обращения:02.04.2025).

416 Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества: монография. - А.: «Издательство «Норма-К», 2010. - С.110.

закона реализуется на практике крайне непоследовательно[417]. Такая непоследовательность во многом объясняется тем, что финансово-экономические реформы осуществляются зачастую без учета обстоятельств действительности, в отрыве от фактов и событий, с пренебрежением к предпосылкам, тенденциям развития социума, объективного содержания.

Кубеев Е.А. в работе «Основы конституционного строя Республики Казахстан» затронул вопросы экономики, отметил проблемы бюджетного регулирования, налогообложения, денежного обращения и т.д[418].

Описывая финансовые полномочия парламента, Самалдыкова З.М. акцентирует внимание на бюджетных и налоговых вопросах, но наиболее интересными, на наш взгляд, представляются ее замечания относительно необходимости контроля парламента над субъектами квазигосударственного сектора[419]. В условиях системы корпоративного капитализма, принимая во внимание дополнение пункта 4 статьи 43 Конституции РК, такие механизмы могли бы способствовать большей прозрачности и повышению эффективности управления указанными субъектами.

Следует заметить, что в исследованиях Основного закона нередко не достает более глубокого, всестороннего осмысления финансово-правовых материй. Так, Хензель К.П. в статье «Основной закон и порядки хозяйствования» приходит к выводу, что для понимания того, какие порядки хозяйствования (рыночная, плановая, смешанная модели экономики) совместимы с Основным законом недостаточно интерпретировать его статьи и понятия в правовом, историческом или даже в общем социально-философском аспекте, но требуется рассмотреть вопрос в аспекте теории порядка[420].

Исследования положений Конституции РК в отрыве от социально-экономических реалий и практики финансовой деятельности государства, действительных проблем публичных финансов превращаются в базирующуюся на умозрительных рассуждениях схоластику.

В связи с неоднократными изменениями административного устройства Казахстана следует выделить диссертацию Арыстанова Х.У., в которой уделяется особое внимание экономике при решении вопросов административно-территориального устройства, указано на необходимость учета финансовых возможностей и оптимизации государственного управления[421].

---

417 Айтхожин К.К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан. Дисс. … д.ю.н. - А., 2008. - С.74, 76.

418 Кубеев Е.А. Основы конституционного строя Республики Казахстан. Дисс. … д.ю.н. - М., 1998. - С.209-212, 226.

419 Самалдыкова З.М. Парламент Республики Казахстан (структура, основные направления деятельности). Дисс. … к.ю.н. - А., 2001. - С.92.

420 Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм: Пер. с нем., сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. - С.190.

421 Арыстанов Х.У. «Правовые основы и принципы административно-территориального устройства Республики Казахстан». Дисс. … к.ю.н. - А., 1994. - С.76-84.

Вопрос о распределении полномочий между центром и регионами (землями, штатами, областями) для многих странах мира имеет существенное значение. Осуществление любых функций требует финансовых ресурсов. Как отмечает Арним Г.Г., «распределение доходов от налогов в государстве, где существует общая система налогов, является коренным вопросом политики»[422]. Без соответствующих финансово-экономических ресурсов наделение местных органов власти дополнительными полномочиями будет лишь фикцией.

В целях реализации единой финансовой политики, сохранения хозяйственной и правовой целостности в большинстве стран изначально при распределении финансовых полномочий предусматривается сильная ориентация на центр.

В июле 2022 г. на расширенном заседании правительства Касым-Жомарт Токаев отметил, что «сохраняет свою остроту вопрос справедливого распределения доходов между уровнями бюджетов. В условиях жесткой фискальной централизации система распределения доходов необъективна. Все регионы, за исключением четырех, превратились в дотационные и зависят от центра»[423].

В настоящее время в системе межбюджетных отношений сохраняются существенные региональные различия и высокая зависимость местных бюджетов от средств, выделяемых из республиканского бюджета. Доля зависимости местного бюджета от средств центра в среднем составляет более 50%.

В этой связи принципы распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетов должны быть закреплены на конституционном уровне. Гарантированное финансирование, справедливое распределение доходов являются предпосылкой к созданию относительно равных возможностей для жизнедеятельности населения, к эффективному использованию потенциала регионов, их устойчивому сбалансированному развитию.

Кроме разграничения доходов между уровнями бюджетов, следует обратить внимание и на другие возможные риски нарушения положений Основного закона при перераспределении публичных финансов на определенных территориях. Так, по результатам оценки эффективности всех специальных экономических зон в РК в 2021 г. выявлены проблемные места, заявлен переход к новой политике развития зон, дифференцированному подходу в предоставлении льгот.

Оборотная сторона специального правового режима для определенной части территории страны несет риск нарушения конкуренции, предоставления более благоприятных условий и целенаправленного оказания государственной финансовой помощи отдельным лицам и территориям (дотации, льготный режим).

Принципом взаимодействия субъектов предпринимательства и государства, согласно подпункту 3) статьи 3 Предпринимательского кодекса РК, является равенство субъектов предпринимательства. Предприниматели соседних со специальной экономической зоной регионов вынуждены учитывать специфи-

422 Государственное право Германии. Т.2. - М.: Институт государства и права РАН, 1994. - С.79.
423 URL: https://kaztag.kz/ru/news/vse-regiony-krome-chetyrekh-prevratilis-v-dotatsionnye-i-zavisyat-ot-tsentra-tokaev (дата обращения: 16.04.2025).

ческие конкурентные условия. При этом могут быть как дискриминирующие факторы, так и преимущества, например, в случае наличия возможных цепочек поставок товаров.

Таким образом, нарушение конкурентных отношений в результате предоставления отдельно взятой территории льготного режима или выделения финансовой помощи на социально-экономическое развитие может быть оправдано лишь при условии соблюдения ряда требований.

Согласно Закону РК от 03.04.19 г. «О специальных экономических и индустриальных зонах», государственное регулирование зон основывается на принципах баланса интересов, справедливости, транспарентности и стимулирования производства. Данные принципы требуют серьезной проработки, поскольку государственное регулирование зон затрагивает многие отрасли законодательства. Помимо финансово-правовых аспектов, специальный статус территории поднимает вопросы, как уже отмечалось, предпринимательства, проблемы социального характера (внутренняя миграция, зарплаты, жилищные отношения и т.п.) и другие. В таких случаях, как отмечается в Нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 27.02.25 г., правовая определенность и ясность регулирования на уровне закона должны обеспечивать взаимную согласованность связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности.

Исключения из общих правил допускаются, как показывает мировой опыт, в случаях оказания помощи для поддержания экономического развития регионов с низким уровнем жизни или высоким уровнем безработицы либо помощи, осуществляемой для стимулирования определенных видов хозяйственной деятельности. Помощь регионам отличается от иных видов государственной помощи тем, что она ограничена определенной географической зоной, преследует цель стимулирования развития именно данной зоны, привлекая инвестиции и создавая рабочие места.

Таким образом, многие замечания и предложения отечественных исследователей, несмотря на то, что они носят несколько фрагментарный характер, затрагивают лишь отдельные финансово-правовые аспекты, актуальны и в настоящее время, требуют дальнейшего развития и должного отражения в конституционной практике.

Как показывает история, финансы всегда являлись точкой, вокруг которой формировались государственные институты, произрастали конфликты политических сил, а принятые в отношении финансов решения зачастую определяли вектор развития государств.

Конституционная история Англии, по утверждению Царевой Ю.И., непосредственно выросла из ее финансовой истории[424]. Финансы явились одной из ключевых причин противостояния между английской короной и парламентом. Так, появление Великой хартии вольностей (1215 г.) было во многом обусловлено необходимостью урегулирования между английской знатью и королем спора в

424 Царева Ю.И. Финансовая политика Тюдоров (1485 – 1603). - М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, Петроглиф, 2020. - С.59.

вопросах налогообложения. И в дальнейшем борьба парламента и короны велась вокруг финансов. Например, в ответ на Петицию о праве 1628 г., указывающую на прерогативу законодателя в установлении налога и запрет на принудительные займы, Карл I увеличил феодальные платежи, распространил монополии и ввел Закон о «корабельных деньгах» (1634 г.), что вызвало массовый отказ от уплаты налогов. В итоге конфликт вокруг правомочий и финансов закончился Английской буржуазной революцией.

Финансы во многом стали и причиной свертывания революции. Финансовые затруднения, незаконные налоги, которые правительство вынуждено было взимать, поскольку парламент не желал вотировать налоги на содержание армии, привели к готовности нового правящего класса пойти на компромисс со старым, согласиться на восстановление старого права для обеспечения нового порядка[425]. После реставрации король Карл II не имел права взимания налогов.

В декабре 1660 г. парламент принял Закон «об упразднении палаты опеки», средства которой шли на содержание королевской семьи, и утвердил вместо нее фиксированный годовой доход королю[426]. В качестве источника дохода, помимо акциза и налога на камины, Парламент, по выражению британского историка К. Хилла, «в порыве энтузиазма непредусмотрительно предоставил Карлу пожизненное распоряжение таможенными доходами»[427]. К концу своего царствования, в связи с ростом торговли, король в финансовом отношении стал фактически независимым от парламента.

История политической борьбы в Англии дает понимание возможностей текущего выбора, который ограничен наследием институтов, накопленных в прошлом.

В своем замечательном труде «Понимание процесса экономических изменений» Норт Д. сделал интересный сравнительный анализ развития Англии и Испании с XVI по XIX в. Страны находились на одинаковом уровне развития, но вследствие институционального выбора – в Англии налоги оказались под контролем парламента, т.е. представителей налогоплательщиков, что создало условия для производительной деятельности и послужило стимулом к долгосрочным инвестициям, а в Испании – под контролем короля. Экономические монополии и централизованный политический контроль шли рука об руку. Вступив на этот путь, Испания уже долго не могла с него сойти, на три столетия погрузившись в экономическую стагнацию и политическую нестабильность[428]. В результате институциональный выбор органа принятия решения и контроля вывел страны на разные траектории развития.

425 Хилл К. Английская революция / Пер. с англ. Богиной Ш.А. - М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947. - С.103.

426 Лабутина Т.Л. Политическая борьба в Англии в период реставрации Стюартов (1660 - 1681). - М.: Наука, 1982. - С.59.

427 Хилл К. Указ. соч. - С.104.

428 Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. / Пер. с англ. под науч. ред. Смирнова А. - М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. - С.207.

Таким образом, конкретный исторический выбор в пользу того или иного политического института, закрепление за ним определенных функций во многом определяли судьбу государства. Именно наделение политических субъектов финансовыми функциями и их применение становилось ключевым фактором в расстановке политических сил, определяло вектор социально-экономического развития.

В положениях Конституции США 1789 г. были отражены основы регулирования государственных финансов. В ней заложены вопросы налогов, бюджета, денежного обращения, государственного долга, а также такие основополагающие идеи, как открытость и доступность бюджетного процесса для общества; закрепление ключевых финансовых правомочий (налоги, бюджет, долг и т.п.) за представительным органом; гарантии государственной преемственности по долговым обязательствам; государственная эмиссия денег и другие.

Более того, финансово-правовые аспекты определяли формирование новых конституционных полномочий. Так, если оплата государством долгов соответствовала Конституции, то создание Национального банка США, санкционированное Конгрессом в начале 1791 г., явно выходило за пределы его конституционных полномочий. В связи с чем Гамильтон А. сформулировал доктрину «подразумеваемых полномочий», которыми обладает конгресс[429].

Само по себе наличие государственного долга США было парадоксом, поскольку в стране отсутствовал федеральный бюджет. Национальный банк и установление налогов (акцизы, ввозная пошлина, поземельный налог) должны были решить проблему долга. Обосновывая получение налогов, Гамильтон А. считал, что если конгресс вправе делать займы от имени США, то конгресс, согласно доктрине «подразумеваемых полномочий», вправе также принимать любые меры, необходимые для обеспечения этих займов[430].

В целях сохранения целостности страны в противовес штатам центр и далее наращивал свои финансовые полномочия. Первые попытки усиления центральной власти в условиях жесткого сопротивления предпринимались по линии создания казны и общегосударственного финансового механизма. Так, 11 февраля 1782 г. суперинтендант финансов Роберт Моррис выступил в конгрессе с докладом, где саркастически заметил, что Статьи предоставили конгрессу «привилегию требовать все», а штатам – «прерогативу не давать ничего», так что, сколько денег дадут штаты и когда расплатятся по квотам, – это знает только «Тот, Кому ведомо все»[431].

Следует заметить, что во всех случаях становления государства ключевым фактором была способность социума к централизации властных механизмов. Казахстан в этом отношении не стал исключением. Так, по мнению Малиновского

429 Конституция США: История и современность. / Под ред. Мишина А.А., Язькова Е.Ф.- М.: Юридическая литература, 1988. - С.89.

430 Филимонова М.А. Александр Гамильтон и создание Конституции США. - М.: Издательство Нобель Пресс, 2013. - С.143.

431 Становление американского государства // Отв. ред. А.А. Фурсенко. - СПб.: Наука, 1992. - С.16.

В.А., необходимость утверждения в Казахстане в середине 90-х гг. XX в. президентской формы правления вытекает из реалий – обстоятельств, диктующих необходимость самоорганизации государства, ответ на разбалансировку основных элементов всей общественной системы[432].

Другими словами, закрепленное в Конституции РК положение Президента отражало реалии своего времени.

Делегирование дополнительных полномочий в марте 1995 г. – январе 1996 г. дало настоящий рывок казахстанской правовой системе, которая пополнилась блоками указов Президента республики в различных сферах[433]. В частности, в республике были начаты финансовые реформы. Так, в 1996 г. было завершено формирование казначейской системы исполнения бюджета. Впервые бюджет республики исполнялся по новой бюджетной классификации, что обеспечило его прозрачность[434].

В 90-е годы XX в. по поводу властных полномочий президента и парламента велись серьезные дискуссии. Выделяли как негативные, так и положительные тенденции усиления президентской власти. К примеру, Шайкенов Н.А. считал, что идет медленный, но неостановимый объективный процесс превращения генсека в цивилизованного президента. Это вытекает из логики развития экономики и политической системы. По поводу ослабления позиций законодательного органа Шайкенов Н.А. отмечал, что определенные Конституцией 1995 г. полномочия Парламента закладывают основу для того, чтобы он из стачечного комитета обнищавшего общества превратился в профессиональный законодательный орган. Конституция не ограничивает законодательный простор Парламента[435].

Сапаргалиев Г.С., давая отрицательную оценку предложению о расширении полномочий Парламента в вопросе назначения членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, приходит к выводу, что не следует безгранично расширять полномочия Парламента в условиях президентской системы правления, что может иметь непредсказуемые последствия[436].

В свою очередь, по мнению Калишевой Н.Х., в связи с доминированием исполнительной власти у парламента нет достаточной самостоятельности и серьезных контрольных рычагов в финансовой области[437]. Несмотря на это, Парламент РК проявлял политическую волю и требовал от исполнительной власти надле-

---

432 Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и институты власти. Дисс. … д.ю.н. - А., 2004. - С.19.

433 Там же. - С.152.

434 Кубеев Е.А. Указ. соч. - С.211.

435 Подвижник Права: Памяти Нагашбая Шайкенова. В 2-х т., изд.2-е перераб. и доп. Том 2. - Астана: Фолиант, 2002. - С.159, 178.

436 Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества: монография. - А.: «Издательство «Норма-К», 2010. - С.25.

437 Калишева Н.Х. Конституционно-правовые основы становления Республики Казахстан. Дисс. … к.ю.н. - А., 1999. - С.42.

жащего выполнения обязанностей в сфере финансов. Так, в декабре 1996 г. в противостоянии с Правительством РК в процессе обсуждения проекта Закона «О бюджетной системе» депутаты потребовали текущей отчетности об исполнении бюджета. В итоге после внесения около 150 замечаний, предложений и дополнений со стороны депутатов, в процессе постатейного обсуждения проекта, в том числе в рамках согласительной комиссии между правительством и парламентом, был найден компромисс.

Социальную действительность нельзя трактовать как необходимость и закономерность, поскольку ее развитие может приобрести вид исторической неизбежности. Помимо объективных социально-экономических факторов, потребности в оперативных действенных реформах в большинстве областей жизни общества и в формировании государственных институтов, расклада политических сил, существенное влияние оказали и внешние обстоятельства, фазы конституционной цикличности, международные векторы.

Следует заметить, что становление президентской формы правления в ряде стран постсоветского пространства вызывало неприятие и более жесткую критику. Так, Лучин В.О. вводит в российский научный оборот термин «указное право». По его мнению, расширение дискреционной власти Президента РФ, стремление преувеличивать значение Указа по отношению к Закону отражают существующую авторитаристскую тенденцию, направленную против принципа разделения властей, следовательно, и против правового государства, основанного на верховенстве Закона[438].

Под предлогом необходимости оперативного реагирования на изменение общественных отношений в условиях реформы Президент РФ, полагает Лукьянова Е.А., приступил к коренному пересмотру законодательства и начал активные действия по отмене конституции, которая ограничивала нормотворческий произвол главы государства[439].

Политологи Мадьяр Б. и Мадлович Б. убеждены, что Казахстан от коммунистической диктатуры пришел к патрональной автократии идеального типа; бюрократический патронализм поздней советской эпохи был приспособлен к новым обстоятельствам и превратился в неформальную патрональную сеть[440].

Подводя итог вышеуказанным суждениям по поводу существенной концентрации власти главы государства, авторитарного характера государственного управления, следует отметить несколько одностороннюю, негативную оценку данному явлению. Помимо отрицательных характеристик авторитаризм имеет и положительные признаки. Любая оценка авторитарного характера власти, авто-

438 Лучин В.О. «Указное право» в России. - М.: ХГЦ «Велес», 1996. - С.24.

439 Лукьянова Е.А. Конституционные риски: учебно-методическое пособие. - М.: Кучково поле, 2015. - С.92.

440 Мадьяр Б., Мадлович Б. Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том 2. // Пер. с англ. Игнатьевой Ю. / Под ред. Решетникова А. - М.: Новое литературное обозрение, 2022. - С.588.

ритаризма как социального явления должна опираться на конкретные жизненные факты, адекватно отражать реальную действительность[441].

Одним из важных направлений финансовой деятельности государства является выделение субсидий.

Бюджетными субсидиями, согласно пункту 3 статьи 14 Бюджетного кодекса РК, являются невозвратные платежи из бюджета, которые предоставляются физическим и юридическим лицам только при отсутствии другого способа выполнения государственных функций и реализации социально-экономических задач развития республики или региона в случаях, предусмотренных законодательными актами РК.

Использование государством субсидий в распределении бюджетных средств обусловлено не только экономическими факторами, например, тарифообразованием, но прежде всего социальной функцией государства и распространяется на широкий спектр услуг, оказываемых в общественно значимых сферах (социальное обеспечение, обслуживание и защита населения; занятость населения; здравоохранение; образование; жилищные отношения и другое). Так, например, в целях обеспечения доступности услуг для потребителей тарифы активно применяются в области естественных монополий, где предусмотрено тарифное регулирование.

Важность социального вопроса стала осознаваться, как отмечает Отфрид Хёффе, в XVIII и XIX веках в контексте проработки концепции социальной справедливости[442]. В настоящее время принцип социальной справедливости фигурирует в конституциях ряда стран.

Следует согласиться, что важнейшим сущностным качеством практики формирования демократического и правового государства в Казахстане необходимо признать неуклонное проведение в жизнь принципа социальной справедливости как основополагающей ценности казахстанского общества. Конституция, как и вся система действующего права Республики Казахстан, во всех своих проявлениях должна выражать и реализовывать принцип социальной справедливости[443].

Согласно Хёффе О., понятие справедливости рассматривается, как правило, через призму распределения, однако нужно начинать, по его мнению, не с распределения, а с взаимности или обмена. Государство, как инстанция, ответственная за социальную справедливость, способно, в сущности, по его утверждению, лишь на вторичные, субсидиарные действия, поэтому справедливость обмена является точкой отчета[444].

Принцип социальной справедливости – это краеугольный камень в реализации финансовой деятельности государства во всех ее фазах: начиная с формирования денежных фондов, причем не только посредством изъятия части доли обще-

441 Марченко М.Н. Авторитарная система государственной власти и управления: история и современность: учебное пособие. - М.: Проспект, 2024. - С.5.

442 Хёффе О. Справедливость: философское введение. / Пер. с нем. Кильдюшова О.В. Под ред. Дмитриева Т.А. - М.: Праксис, 2007. - С.126.

443 Айтхожин К.К. Указ. соч. - С.10.

444 Хёффе О. Указ. соч. - С.126-127.

ственного продукта в пользу государства с помощью обязательных платежей и иных форм изъятия, далее перераспределения фондов денежных средств, но и организации использования денежных средств государства, в том числе доходов субъектов квазигосударственного сектора. Помимо этих функций в области публичных финансов, принцип социальной справедливости должен учитываться в сфере валютного регулирования.

Республика Казахстан утверждает себя социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Социальный характер государства, как отмечается в Нормативном постановлении Конституционного Суда РК от 08.04.2023 г. №8, проявляется в реализации ряда прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Основном Законе (статьи 24, 27, 28, 29 и другие).

Обеспечение государством социальной справедливости, как уже отмечалось, не редко сопряжено с прямым вмешательством в предпринимательскую деятельность в виде тарифного регулирования, в связи с чем возникает необходимость применения различных компенсационных механизмов по возмещению потерь, в том числе за счет субсидирования.

Субсидирование расходов в связи с установленными органами власти тарифами является предметом регулирования законодательства по организации использования бюджетных средств. При этом на основании решений органов власти и правовых актов, ключевых показателей состояния основных заинтересованных сторон, с применением экономико-математических моделей прогноза, учитывающих взаимосвязи показателей, формируются стандартные условия государственной услуги по субсидированию убытков.

Однако в связи с дефицитом бюджетных средств, установленных критериев расчета тарифообразующей базы со стороны государства нередко происходят нарушения прав и имущественных интересов предпринимателей.

Например, для обеспечения единообразной методической основы расчета тарифов Приказом Министра транспорта и коммуникаций РК от 13.10.2011 г. утверждена Методика расчета тарифов на оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа по регулярным маршрутам. В основу данной методики заложена экономико-математическая модель формирования тарифов на регулярные автомобильные перевозки пассажиров и багажа, которая обеспечивает методологическое единообразие технологии расчетов по обоснованию тарифов на проезд в автотранспортных средствах регулярных маршрутов. При этом модель состоит из формулы, в переменные которой входят как фактические, так и прогнозные данные. Более того, сам алгоритм пассажиропотока формируется из множества составляющих, которые даже не учтены в модели (сезонные колебания, социально-экономические параметры территории, миграционные потоки, иные виды транспорта и т.д.).

Таким образом, механизм образования тарифа и субсидирования содержит основания, который ставит перевозчиков по регулярным маршрутам в неравное положение.

Перечисление бюджетных субсидий администратором программ, согласно пункту 3 статьи 110 Бюджетного кодекса РК, осуществляется на основании документов, подтверждающих обоснованность платежа, в пределах указанных сумм на текущий финансовый год, в соответствии с определенными процедурами бюджетных программ. Однако недополучение субсидий по возмещению расходов перевозчиков носит повсеместный характер. К примеру, в г. Астана общая потребность на возмещение убытков перевозчиков на 2019 г. составила 15,7 млрд. тенге, но бюджетная заявка была удовлетворена лишь на 3,9 млрд. тенге[445].

Карагандинским областным судом вынесено Постановление от 13.01.2022 г. по делу между перевозчиком и администратором бюджетной программы по субсидированию пассажирских перевозок по социально значимым сообщениям, который в виду дефицита местного бюджета не смог компенсировать все расходы перевозчика.

Нехватку бюджетных средств на возмещение потерь отмечают и представители Ассоциации автоперевозчиков Западного Казахстана[446].

Низкая доходность и убыточность перевозок связаны в основном с тем, что бюджетные средства, выделяемые на ежегодной основе, не обеспечивают покрытие расходов перевозчика, вследствие чего наблюдается рост кредиторской задолженности перед поставщиками горюче-смазочных материалов, запасных частей, лизинговых платежей и т.п.[447]. Недостаточность покрытия убытков несет отрицательный эффект для всей цепочки гражданского оборота и сказывается, как правило, на уровне оказываемых услуг социально значимых перевозок. Тарифное регулирование имеет благие намерения, направлено на защиту социально уязвимых слоев населения, но в условиях дефицита местного бюджета ставит перевозчика в нестабильное финансово-экономическое положение, приводит к росту кредиторской задолженности и в конечном итоге к его банкротству.

В условиях, где действуют разнородные продавцы и покупатели, учитывая социальную значимость услуг и товаров, существование разных цен ожидаемо и может быть вполне эффективным. В случае вмешательства государства, путем внедрения необоснованного тарифа и связанного с ним возмещения потерь в виде бюджетных субсидий, экономия издержек и прибыль услугодателей становятся привилегией государства. Такое вмешательство приводит к высокому риску ценовой дискриминации, т.е. различие в тарифах на однородные услуги перевозчиков и неоднозначные критерии субсидирования приводят к разным издержкам производства.

Проблемы ценовой дискриминации не редко становились предметом судебных слушаний. Так, Верховный суд США в 1945 г. посчитал, что система

445 URL: https://kazpravda.kz/n/o-polozhenii-na-grani-bankrotstva-zayavili-predstaviteli-avtoparkov-stolitsy/ (дата обращения: 15.03.2025).

446 URL: https://atameken.kz/ru/news/46679-neravnye-usloviya (дата обращения 23.03.2025).

447 Муканов С.Т. Аудит эффективности использования бюджетный средств, выделенных на субсидирование убытков перевозчиков // Журнал «Мемлекеттік аудит – Государственный аудит». - 2022. - №3 (56). -С.9.

ценообразования компании «Corn Products Refining Company» неизбежно ведет к систематической ценовой дискриминации, которая создает привилегированную ценовую зону для покупателей одной местности, что не связано с действительными издержками и поэтому неправомерно[448].

Приказом и.о. Министра энергетики РК от 21.08.2022 г. установлены дифференцированные цены на дизельное топливо, утверждены разные цены на лимит отпускаемой продукции в зависимости от региона. Такой подход создал для предпринимателей разных регионов Казахстана неравные условия, что также является проявлением ценовой дискриминации.

Таким образом, необоснованное вмешательство государства в экономику приводит к нарушению пункта 2 статьи 6 Предпринимательского кодекса РК, согласно которому субъекты предпринимательства имеют равные возможности при осуществлении предпринимательской деятельности. В свою очередь, отсутствие равных возможностей нарушает права субъектов на свободу предпринимательской деятельности.

Согласно пункту 4 статьи 26 Конституции РК, каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается.

Другими словами, свобода предпринимательства является одним из базовых конституционных принципов, связанных с принципом законности. Основания и пределы ограничения права на свободу предпринимательской деятельности вытекают из пункта 1 статьи 39 Конституции РК.

Конституционный Суд РК неоднократно указывал на эти ограничения – только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (нормативные постановления от 21.04.23 г. №11, от 18.05.23 г. №14-НП, от 13.06.23 г. №19-НП).

Таким образом, социальная функция государства может быть реализована только в условиях устойчивости публичных финансов, оптимального соотношения между расходами и результатами. Такой вывод вытекает не только из используемого государством механизма формирования тарифов и субсидирования, но и государственных долгов и заимствований.

Во многих странах мира действуют соответствующие принципы финансового законодательства, закрепляющие сбалансированность и обоснованность бюджета, жесткие ограничения при распределении государственных финансов, в том числе и на конституционном уровне.

В 2009 г. для достижения сбалансированности бюджета в Основном законе ФРГ закреплен специальный механизм – «Schuldenbremse» (буквально – «долговой тормоз»), направленный на сокращение максимального размера заимствования. Так,

448 Арментано Д. Антитраст против конкуренции. / Пер. с англ. Куряев А. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. - С.267.

по общему правилу статьи 109 Основного закона ФРГ, федеральный бюджет и бюджеты земель должны сводиться без дополнительных заимствований.

В 2022 г. неиспользованные для смягчения последствий пандемии заимствования, аккумулированные в специальном фонде, Правительство ФРГ решило перераспределить и направить на другие цели. Однако по иску депутатов Бундестага Решением от 15.11.2023 г. Конституционный суд Германии посчитал, что такое перераспределение противоречит пункту 3 статьи 109, пункту 2 статьи 110 и пункту 2 статьи 115 Основного закона ФРГ и признал решение исполнительного органа недействительным[449].

Следует отметить существенное значение решений Федерального Конституционного суда ФРГ для развития финансовых отношений. Например, выделяют его особую роль в формировании финансового выравнивания как системы норм, регулирующих процесс распределения и перераспределения финансовых ресурсов Германии[450].

Проблемы государственного долга имеют место и в Казахстане.

Согласно Концепции управления государственными финансами РК до 2030 г., за период с 2013 г. по 2021 г. уровень государственного долга увеличился с 12,5 % к ВВП до 27,0 % к ВВП. За этот же период в номинальном выражении государственный долг увеличился в 5 раз (с 4,4 трлн. тенге в 2013 г. до 22,0 трлн. тенге в 2021 г.). При этом порядка 80% государственного долга составляет долг Правительства, что привело к росту затрат на его обслуживание. По итогам 2021 г. расходы на обслуживание и погашение правительственного долга составили 17% от доходов республиканского бюджета. За 2024 г. долг вырос на 17,2% до 31,8381 трлн. тенге, в абсолютном выражении на 4,6724 трлн. тенге. Такие темпы гораздо выше по сравнению с прежними показателями: в 2022 г. государственный долг вырос на 8,6%, а в 2023 г. – на 7,3%[451].

Следовательно, сдерживание роста государственного долга и контроль за ним представляются важными задачами. Следствием смещения от доли инвестиций к доле текущего потребления является возложение бремени на будущие поколения. В связи с этим представляются обоснованными новеллы Бюджетного кодекса РК, направленные на усиление парламентского контроля. В частности, лимиты предоставления государственных гарантий, поручительств государства, лимиты правительственного долга и долга местных исполнительных органов, лимиты внешнего долга субъектов квазигосударственного сектора будут рассматриваться Парламентом и утверждаться законом о бюджете.

Следует отметить, что существенный вклад в разработку финансово-правовых вопросов в свете их регулирования Основным законом внесли ученые «фрайбургской школы». В частности, многие проблемы эмиссии и денежного обращения,

449 URL:https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.html?nn=68080 (дата обращения: 21.02.2025).

450 Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: монография. - М.: Проспект, 2015. - С.64.

451 URL: https://www.zakon.kz/finansy/6466144-naskolko-velik-gos_darstvennyy-dolg-rk-i-kakie-riski-on-predstavlyaet-dlya-ekonomiki--mneniya-ekonomistov.html (дата обращения: 07.04.2025).

роли центрального банка в государственной системе, его взаимодействия с частными банками, гарантии государства по банковским депозитам граждан и др. раскрыты в работе Фридриха Лутца «Основной вопрос денежной конституции» (1936). Некоторые его замечания актуальны и в настоящее время. Так, вместе с компетенцией эмитировать деньги, согласно Лутцу Ф., государство берет на себя функцию обеспечения их стабильности, которая необходима, так как ее отсутствие ведет к платежным кризисам и наносит ущерб рядовым обладателям денег[452].

Вопросы о законности платежных средств и конституционности актов их установивших являлись предметом судебных рассмотрений. Так, в связи с отсутствием денег в казне в феврале 1862 г. в США остро встал вопрос о необходимости принятия соответствующего акта.

25 февраля 1862 г. Линкольн А. подписал закон «О законном платежном средстве», по которому банкноты признавались законным средством платежа, принимаемым в США в уплату всех частных и общественных долгов. Однако в разделе 8 статьи I Конституции США было указано, что Конгресс вправе чеканить монету, регулировать ценность ее и иностранной монеты, т.е. при буквальном толковании имелись в виду только металлические деньги.

В 1870 г. по делу «Хепберн против Грисволда» Верховный суд США посчитал, что признание платежным средством бумажных денег противоречит Конституции США[453]. То есть Закон «О законном платежном средстве» от 25.02.1862 г. был признан неконституционным. Однако в последующих решениях суда бумажные деньги уже признавались законным платежным средством.

Наряду с введением в оборот законного платежного средства важной остается проблема устойчивости национальной валюты.

Согласно статье 8 Закона РК «О Национальном Банке Республики Казахстан» от 30.03.1995 г., единственным эмитентом банкнот и монет национальной валюты РК является Национальный Банк РК. Ранее в задачи Национального Банка РК входило содействие обеспечению стабильной денежной, кредитной и банковской системы.

В 1999 г., 2009 г., 2014 г. регулятор осуществил три девальвации тенге.

12 февраля 2014 г. Председатель Национального Банка РК Келимбетов К.Н. заверил, что «никакой повторной девальвации не будет»[454]. С 20 августа 2015 г. Национальный Банк РК приступил к реализации новой денежно-кредитной политики, основанной на режиме инфляционного таргетирования, был отменен валютный коридор, осуществлен переход к свободно плавающему обменному курсу. Как отмечалось в печати, «несмотря на неблагоприятные условия, при которых был осуществлен переход, ситуация на валютном рынке быстро стабилизи-

452 Лутц Ф. Основной вопрос денежной конституции. В кн.: Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм: Пер. с нем., сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. - С.38.

453 Латыпова Н.С. Гражданская война (1861 – 1865 гг.) и ее влияние на формирование государственно-правовой системы США. М.: Наука, 2019. - С.127.

454 URL: https://www.kt.kz/rus/ekonomika/povtornoj_devaljvacii_tenge_ne_budet_1153584401.html (дата обращения: 07.04.2025).

ровалась»[455]. Однако отрицательных социально-экономических последствий для населения избежать не удалось.

Для целей разрешения накопившихся в сфере денежно-кредитной политики и банковского регулирования проблем требуется принятие комплексных решений, которые смогут обеспечить прозрачность финансового регулирования, независимость в принятии решений Национального Банка РК, а также поднять уровень доверия граждан к финансовому и банковскому сектору страны.

Принимая во внимание поставленные перед страной задачи, поэтапную модернизацию механизмов государственного управления, проведенную конституционную реформу, успешное начало работы Конституционного Суда РК, требуется дальнейшее совершенствование сферы публичных финансов в целях устойчивого развития республики, обеспечения реального баланса публичных и частных интересов при осуществлении государством своей финансовой деятельности. Как уже отмечалось, финансовое право, следуя новым ориентирам, должно не только гарантировать имущественные и связанные с ними неимущественные интересы государства, но и опираясь на объективные экономические показатели и базовые принципы Основного закона, обеспечить защиту конституционных прав граждан. Общественные отношения в сфере публичных финансов должны развиваться в фарватере требований социальной справедливости. Именно всесторонняя и углубленная проработка конституционных основ финансового права откроет новые горизонты для качественного регулирования публичных финансов.

Список использованной литературы

1. Айтхожин К.К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан. Диссертация на соискание степени доктора юридических наук. - А., 2008. – 354 с.

2. Арментано Д. Антитраст против конкуренции / Пер. с англ. Куряев А. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 432 с.

3. Арним Г. Финансовые полномочия. В кн.: Государственное право Германии. Т.2. / Пер. с нем. Реутова С.А., Сидорова Е.А., Фомина Л.П. - М.: Институт государства и права РАН.

4. Арыстанов Х.У. Правовые основы и принципы административно-территориального устройства Республики Казахстан. Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук. - А., 1994. – 167 с.

5. Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата юридических наук. - Екатеринбург, 2001. – 25 с.

6. Гаджиев Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности): монография. - М.: Норма, ИНФРА-М, 2021. – 320 с.

7. Годме П.М. Финансовое право. / Пер. с франц. - М.: Прогресс, 1978. – 432 с.

8. Калишева Н.Х. Конституционно-правовые основы становления Республики Казахстан. Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук. - А., 1999. – 125 с.

9. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических

455 URL: https://kazpravda.kz/n/inflyatsionnoe-ta getirovanie-dostizheniya-i-vyzovy/ (дата обращения: 08.04.2025).

реформ в условиях модернизации политической системы общества: монография. - А.: «Издательство «Норма-К», 2010. – 280 с.

10. Конституция США: История и современность. / Под ред. Мишина А.А., Язькова Е.Ф. - М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.

11. Кубеев Е.А. Основы конституционного строя Республики Казахстан. Диссертация на соискание степени доктора юридических наук. - М., 1998. – 387 с.

12. Лабутина Т.Л. Политическая борьба в Англии в период реставрации Стюартов (1660 - 1681). - М.: Наука, 1982. – 208 с.

13. Латыпова Н.С. Гражданская война (1861 – 1865 гг.) и ее влияние на формирование государственно-правовой системы США. - М.: Наука, 2019. 215 с.

14. Лукьянова Е.А. Конституционные риски: учебно-методическое пособие. - М.: Кучково поле, 2015. – 448 с.

15. Лутц Ф. Основной вопрос денежной конституции. В кн.: Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм: Пер. с нем., сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.

16. Лучин В.О. «Указное право» в России. – М.: ХГЦ «Велес», 1996. – 52 с.

17. Мадьяр Б., Мадлович Б. Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том 2. / Пер. с англ. Игнатьевой Ю. Под ред. Решетникова А. - М.: Новое литературное обозрение, 2022. – 888 с.

18. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и институты власти. Диссертация на соискание степени доктора юридических наук. - А., 2004. – 321 с.

19. Марченко М.Н. Авторитарная система государственной власти и управления: история и современность: учебное пособие. - М.: Проспект, 2025. – 128 с.

20. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: монография. - М.: Проспект, 2015. – 136 с.

21. Муканов С.Т. Аудит эффективности использования бюджетный средств, выделенных на субсидирование убытков перевозчиков // Журнал «Мемлекеттік аудит – Государственный аудит». 2022. - №3 (56).

22. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. / Пер. с англ. под науч. ред. Смирнова А. - М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.

23. Подвижник Права: памяти Нагашбая Шайкенова. В 2-х т., изд. 2-е перераб. и доп. Том 2. - Астана: Фолиант, 2002. – 400 с.

24. Порохов Е.В. Конституционное обязательство по уплате налогов. Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук. - А., 1997. – 231 с.

25. Подопригора Р.А. Современное административное право: казахстанский и зарубежные подходы. В кн.: Ежегодник публичного права – 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». - М.: Инфотропик Медиа, 2014.

26. Порохов Е.В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). - А.: НИИ Финансового и налогового права, 2023. – 1148 с.

27. Самалдыкова З.М. Парламент Республики Казахстан (структура, основные направления деятельности). Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук. - А., 2001. – 145 с.

28. Становление американского государства // Отв. ред. А.А. Фурсенко. - СПб.: Наука. 1992. – 320 с.

29. Сулейменов М.К. Конституционное право как суперотрасль права. В кн.: Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики): материалы межд. науч.-теор. конфе-

ренции, Алматы, 24 июня 2011 г., КазНУ им. Аль-Фараби. - А.: Қазақ университеті, 2012.

30. Ударцев С.Ф. Право и государство как институты и идеи: прошлое настоящее и будущее. Избранное. - М.: Юрлитинформ, 2022. – 536 с.

26. Филимонова М.А. Александр Гамильтон и создание Конституции США. -М.: Издательство Нобель Пресс, 2013. – 262 с.

31. Фогель К. Конституционные основы финансового права. В кн.: Государственное право Германии. Т.2. / Пер. с нем. Сидорова Е.А. - М.: Институт государства и права РАН.

32. Хензель К.П. Основной закон и порядки хозяйствования. Исследование с позиций теории порядка. В кн.: Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм. Пер. с нем., сост., предисл. и общ. ред. В. Гутника. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.

33. Хёффе О. Справедливость: философское введение. / Пер. с нем. Кильдюшова О.В. под ред. Дмитриева Т.А. - М.: Праксис, 2007. – 192 с.

34. Хилл К. Английская революция. / Пер. с англ. Богиной Ш.А. - М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947. – 184 с.

35. Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву. - СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – 472 с.

36. Царева Ю.И. Финансовая политика Тюдоров (1485 – 1603). - М.: СПб.: Центр гуманитарных инициатив, Петроглиф, 2020. – 368 с.

37. Шустров Д.Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата юридических наук. - М., 2012. – 24 с.

РАЗДЕЛ 3.
УПРОЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ГРАЖДАНСКОМ, УГОЛОВНОМ И ТРУДОВОМ ПРАВЕ, В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РОГОВ Игорь Иванович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, председатель Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Почетный президент Казахстанской криминологической ассоциации, заслуженный деятель Казахстана, д.ю.н., профессор, Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан 2004-2017 гг., заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Казахстан 1992-1995 гг.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ КАЗАХСТАНСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

Для современного Казахстана присуще четкое планирование стратегии реализации правовой политики вообще и уголовно-правовой в частности. С начала 1990-х годов прошлого столетия реализованы три и в настоящее время действует уже четвертый программный документ – «Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года», утвержденная Президентом страны в 2021 году, которая определяет основные направления уголовной политики, стратегию борьбы с преступностью на соответствующее десятилетие. На базе этого и других стратегических документов принимались многочисленные кратко-, среднесрочные государственные программы профилактики и борьбы с преступностью, отдельными ее видами, которые дали свои плоды.

Самостоятельный раздел в Концепциях правовой политики всегда посвящался вопросам уголовной политики. В Казахстане реализуется двухвекторная уголовная политика, предопределенная прагматичным подходом к проблеме борьбы с преступностью. Она предполагает либерализацию мер уголовно-правового принуждения главным образом в отношении несовершеннолетних правонарушителей, лиц, впервые совершивших уголовные проступки, преступления небольшой и средней тяжести, а также социально уязвимых групп населения, беременных и

одиноких женщин, имеющих на иждивении несовершеннолетних детей, людей преклонного возраста и др.

В то же время Концепции предусматривали применение жестких мер ответственности в отношении лиц, виновных в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, скрывающихся от уголовного преследования, а также при рецидиве преступлений. Они нацеливали государственные структуры на усиление уголовной ответственности за преступления, посягающие на несовершеннолетних, а также совершенные в составе организованных групп или преступных сообществ.

Уголовное законодательство независимого Казахстана развивается с учетом данных направлений. За более чем 30 лет прошло несколько «волн гуманизации» уголовного закона, в ходе которых ряд преступлений был декриминализирован с переводом в разряд административных правонарушений, осуществлена переоценка степени тяжести отдельных преступлений, снижены минимальные и максимальные пороги наказаний, расширены возможности для освобождения от уголовной ответственности и наказания, созданы условия для назначения и исполнения наказаний, не связанных с изоляцией человека от общества.

Принятые меры оказали большое влияние на численность так называемого «тюремного населения» страны. Если в начале 2000-х годов Казахстан по данному показателю находился на третьем месте после России и США, то теперь он числится в конце первой сотни стран (количество заключенных на 100 тыс. человек сократилось с 592 до 168).

В Концепции правовой политики до 2030 года закреплено, что современная уголовно-правовая политика нацелена на обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от криминальных угроз. Важным направлением обозначена выработка механизмов, направленных на обеспечение стабильности уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Для достижения целей уголовного законодательства необходимо решение следующих вопросов:

• совершенствование уголовного законодательства и практики его применения с учетом требований международно-правовых стандартов в области прав человека, противодействия преступности и особенностей национальной правовой системы, а также выработка нового понятия уголовного правонарушения;

• совершенствование механизмов назначения наказания по уголовным правонарушениям;

• оптимизация уголовного законодательства с одновременной коррекцией уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства;

• достижение качественного улучшения криминогенной обстановки в стране.

Важным является сбалансированность карательных, восстановительных и превентивных средств уголовно-правового регулирования. В данном контексте будет возрастать максимальная направленность уголовного законодательства на восстановление нарушенных прав, предупреждение новых правонарушений как

со стороны осужденных, так и иных лиц. При формировании санкций уголовно-правовых норм должен неукоснительно соблюдаться принцип их соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения.

Предстоит осуществить разумную трансформацию дополнительных наказаний в меры уголовно-правового воздействия с установлением возможности их применения в отношении лиц, освобождаемых от уголовной ответственности или наказания.

Кроме того, в свете современных вызовов и угроз, в том числе с использованием IT-технологий, на постоянной основе будет совершенствоваться уголовное законодательство, не исключено, что и путем введения самостоятельного состава правонарушения, предусматривающего ответственность за применение искусственного интеллекта в преступных целях.

В рамках модернизации правоохранительной системы в Казахстане в 2014 году были приняты новые редакции Уголовного, Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного кодексов, а также Кодекса об административных правонарушениях, которые с 1 января 2015 года введены в действие. Они призваны служить интересам защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина и решению задач по выводу правоохранительной системы страны на уровень, позволяющий адекватно реагировать на современные вызовы. При их разработке были использованы богатейший опыт применения Уголовного кодекса Казахской ССР, первых УК, УПК, УИК и КоАП независимого Казахстана, достижения отечественной и зарубежной науки уголовного права и процесса, основополагающие международные документы о правах человека.

Действующий УК, как и УК РК 1997 года, коренным образом отличается от советского аналога. В соответствии с установленной Конституцией иерархии ценностей задачами УК в первую очередь определены защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. С учетом этого сконструирована и структура Особенной части УК.

Как основная форма выражения уголовно-правовой политики страны, в которой государство определяет главные векторы деятельности правоохранительных органов, судов и иных структур по охране прав граждан от преступных посягательств, обеспечению общественной безопасности и порядка, предупреждению преступности, исполнению наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, эти законодательные акты предусмотрели ряд новелл, которые сейчас применяются на практике.

Особенность УК РК – его прагматичный подход к проблеме борьбы с преступностью. Он содержит жесткие меры ответственности в отношении лиц, совершающих тяжкие и особо тяжкие преступления (особенно против жизни), за множественность преступлений и организованную преступную деятельность.

В то же время репрессивный арсенал УК позволяет гуманно относиться к лицам, совершившим преступления, не представляющие большой общественной

опасности, или активно способствующим раскрытию преступлений, либо добровольно прекратившим свою преступную деятельность, при условии непричинения серьезного вреда. Такие нормы имеются как в Общей, так и в Особенной частях, причем в последней они содержатся в примечаниях к составам преступлений, представляющих повышенную общественную опасность (терроризм, захват заложников и т.д.). Тем самым государство дает преступнику возможность удержаться или отказаться от уже начатого преступного акта и готово поступиться принципом неотвратимости наказания во имя защиты более ценных благ, каковыми являются жизнь и здоровье человека.

Одним словом, УК обеспечивает выполнение нескольких задач: предупреждение преступности, борьба с нею, защита прав человека, достаточно эффективное исправление лиц, совершивших преступления.

Уголовный кодекс Республики Казахстан сохранил содержавшуюся еще в УК Казахской ССР норму о том, что единственным источником уголовного права является уголовный закон. Причем согласно части 1 статьи 1 УК уголовное законодательство республики составляет не любой уголовный закон, а исключительно Уголовный кодекс. Иные законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат применению только после их включения в УК. В то же время часть 2 этой же статьи УК провозглашает, что «настоящий Кодекс основывается на Конституции Республики Казахстан и общепризнанных принципах и нормах международного права». Тем самым законодатель признает в качестве источника уголовного права Конституцию страны и общепризнанные принципы и нормы международного права уже не только путем объявления прямого действия Конституции и отнесения к действующему праву международных договорных и иных обязательств республики (статья 4 Конституции Республики Казахстан), но и прямым указанием на это в самом Уголовном кодексе.

Признание Конституции страны в качестве источника уголовного права заставляет по-новому подходить к толкованию его норм, а следовательно, и к переосмыслению прежних, казавшихся до недавнего времени аксиоматичными, институтов. Если раньше суд, применяя уголовный закон, не мог входить в обсуждение вопроса о конституционности самого закона, то теперь все законы должны оцениваться судом в преломлении их в свете конституционных норм и в первую очередь норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Такой вывод следует из положений пункта 2 статьи 4 Конституции РК о высшей юридической силе и прямом действии Конституции на всей территории республики, которые теперь закреплены и в УК. В случае противоречий между нормами УК и Конституции Республики действуют положения Конституции. Нормы УК, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу и не подлежат применению.

Более того, согласно статье 78 Конституции РК, суд не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные

Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд Республики Казахстан с представлением о признании этого акта неконституционным. В случае удовлетворения обращения суда, нормы УК, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией Казахстана права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу и не подлежат применению.

В результате конституционной реформы 2022 года право на обращение в Конституционный Суд имеют сегодня также граждане, Генеральный прокурор и Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан.

Конституция Республики Казахстан является правовым фундаментом государственной политики вообще и уголовно-правовой в особенности. Этот постулат вытекает не только из того, что в Конституции имеется ряд норм чисто уголовно-правового характера (положения о смертной казни, праве на необходимую оборону и др.), но и главным образом из того, что она как нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны, содержит нормы, выступающие в качестве основополагающих принципов не только законотворческой деятельности, но и правоприменения.

Опираясь на Конституцию, можно сформулировать ряд таких принципов. В первую очередь, это *принцип законности*, суть которого сводится к тому, что преступность и наказуемость деяния должны определяться только уголовным законом (статья 10 УК РК). При этом согласно подпункту 10 пункта 3 статьи 77 Конституции применение уголовного закона по аналогии не допускается. Реализация данного принципа на практике должна выражаться в недопущении фактов уголовных репрессий за совершение деяний, прямо не предусмотренных Особенной частью УК, даже если они объективно (или по мнению правоохранительных структур) обладают высокой степенью общественной опасности.

Следующим принципом уголовно-правовой политики государства является *принцип равенства граждан перед законом и судом*, провозглашенный статьей 14 Конституции. В части четвертой статьи 15 УК говорится: «Лица, совершившие уголовные правонарушения, равны перед законом независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства или любых иных обстоятельств». Статья 145 УК устанавливает ответственность за нарушение равноправия человека и гражданина по указанным выше обстоятельствам.

Весьма важным принципом уголовно-правовой политики Республики является *принцип виновной ответственности* за совершение преступного деяния. Согласно этому принципу лицо подлежит уголовной ответственности только за те общест-

венно опасные деяния и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина. Объективное вменение, то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда не допускается. Виновность лица, совершившего общественно-опасное деяние, устанавливается только вступившим в силу приговором суда. Все это вытекает из закрепленной в подпунктах 1) и 8) пункта 3 статьи 77 Конституции презумпции невиновности обвиняемого.

Более детально презумпция невиновности регламентируется Уголовно-процессуальным кодексом Республики, в соответствии со статьей 19 которого каждый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном этим кодексом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Установление степени вины обвиняемого происходит на основе принципов равноправия сторон и состязательности процесса в ходе досудебного производства и судебного разбирательства, где функции обвинения, защиты и разрешения дела осуществляют различные субъекты. Равноудаленность суда от сторон позволяет ему объективно проводить выяснение всех обстоятельств дела, руководствуясь при этом только интересами права. Закон не обязывает прокурора до конца процесса придерживаться обвинительного уклона. Прокурор должен отказаться от обвинения, если придет к выводу, что оно не нашло подтверждения в судебном следствии. В этом случае, если от обвинения отказался и потерпевший, суд прекращает дело.

Закрепление принципа виновной ответственности в уголовном законодательстве должно гарантировать защиту граждан от возможного произвола правоохранительных структур, а также предполагает повышение требовательности к качеству работы органов предварительного следствия и судов, поскольку всякие попытки «обхода» этого принципа должны влечь безусловное прекращение уголовного преследования. Согласно подпункту 9 пункта 3 статьи 77 Конституции доказательства, полученные незаконным способом, не имеют юридической силы.

В качестве одного из основополагающих принципов уголовно-правовой политики государства выступает *принцип справедливости*. Он проявляется в обращенном к судам требовании закона назначать справедливое наказание с учетом характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного. Кроме того, в статье 4 УК закреплено конституционное требование о недопустимости повторного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же уголовное правонарушение (подпункт 2 пункта 3 статьи 77 Основного Закона).

Непосредственно из Конституции вытекает еще один принцип уголовно-правовой политики. Это *принцип гуманизма*. Речь идет о положениях статьи 1 Конституции, в которой Республика Казахстан провозглашается демократическим, правовым, светским и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Отсюда следует, что вся система казахстанского уголовного права, его содержание должны соответствовать в

первую очередь этим высоким стандартам. Этот постулат органично вытекает из положений статьи 12 Конституции, в которой закрепляется приоритет прав и свобод человека («Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов»).

Репрессивный по своей сути характер уголовно-правовых норм, на первый взгляд, слабо корреспондируется с тезисом о приоритете прав и свобод человека. Однако пункт 5 статьи 12 Конституции однозначно на институциональном уровне закрепляет не только допустимость, но и необходимость установления государством того или иного запрета, в том числе и уголовно-правового: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность».

Сознавая неизбежную жесткость уголовного наказания, законодатель тем не менее ограничивает ее достаточно четкими конституционными рамками. Согласно пункту 2 статьи 17 Конституции «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию». Надо сказать, что именно эта конституционная норма сегодня является наиболее актуальной при определении основных направлений уголовно-правовой политики государства, поскольку весьма непросто провести грань между разумной достаточностью репрессии (наказание потому и является наказанием, что оно способно причинять определенные тяготы, лишения) и ее жестокостью.

В этой связи очевидно влияние на уголовно-правовую политику Казахстана общепризнанных принципов и норм международного права (часть вторая статьи 1 УК). В 1998 году Республика присоединилась к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 39/46 от 10 декабря 1984 г. Рекомендации Комитета ООН против пыток, сделанные им по результатам рассмотрения первоначального отчета Казахстана о выполнении данной Конвенции, были Республикой полностью реализованы. В частности, статьей 146 УК, предусматривающей ответственность за пытки; созданием института Уполномоченного по правам человека, обладающего достаточными полномочиями по оказанию необходимой правовой помощи. В сотрудничестве с Всемирной организацией здравоохранения предпринят ряд мер по улучшению условий содержания осужденных и следственно-арестованных и др.

Весьма тесно примыкает к принципу гуманизма, но полностью им не охватывается *принцип экономии уголовных репрессий*. В статье 52 УК закреплено положение, согласно которому лицу, совершившему преступление, должно быть назначено наказание, необходимое и достаточное для его исправления и предупреждения совершения новых преступлений. Более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление назначается лишь в случае, если менее строгий его вид не сможет обеспечить достижение целей наказания.

Особо следует остановиться на рассмотрении такого принципа уголовно-правовой политики как *принцип неотвратимости уголовной ответственности и наказания*, согласно которому каждое лицо, виновное в совершении уголовного правонарушения, подлежит уголовной ответственности и наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренным уголовным законодательством. В первоначальном варианте проекта первого Уголовного Кодекса Республики Казахстан (1998 г.) предполагалось закрепить этот принцип в отдельной статье. Между тем и в первом Уголовном Кодексе, и в действующем Уголовном Кодексе Казахстана данный принцип не упомянут. Отсутствие упоминания в УК указанного принципа в определенной степени связано, видимо, с доминированием в нашей теории мнения о том, что его провозглашение слабо корреспондировалось бы с институтом иммунитета от уголовной ответственности, а также наличием в уголовном праве так называемых поощрительных норм. Между тем отсутствие упоминания в УК данного принципа не может служить основанием для невключения его в число принципов, определяющих уголовно правовую политику Республики.

Реализация принципа неотвратимости уголовной ответственности и наказания в основном зависит от эффективности работы правоохранительных органов.

С момента провозглашения независимости Казахстана и принятия Основного Закона уголовно-правовая политика Республики Казахстан строится в соответствии с отмеченными принципами в направлении ее разумной либерализации. Концепция правовой политики, утвержденная Указом Президента Республики от 15 октября 2021 года № 674, еще раз подтвердила правильность такого курса. Он нацелен на обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от криминальных угроз.

Отдельного обсуждения заслуживает тема смертной казни. После ратификации Второго Факультативного протокола Уголовный кодекс Республики Казахстан в 2021 году приведен в соответствие с ним и смертная казнь полностью исключена из уголовного закона.

На общенародном референдуме 5 июня 2022 года в Конституцию Республики был внесен ряд поправок, направленных на дальнейшую демократизацию страны. Среди них содержится и норма, запрещающая применение смертной казни. Казахстан стал страной, полностью отказавшейся от применений такой жестокой меры наказания, как смертная казнь.

Таким образом, Конституция является тем стержнем, на котором крепится вся система права и уголовное право в особенности, поскольку последнее наиболее тесно соприкасается с очень тонкими материями, каковыми являются человек, его жизнь, права, свободы и законные интересы. И очень важно, чтобы уголовное законодательство и правоприменительная практика всегда ориентировались на эти высокие стандарты.

НУРМАГАМБЕТОВ Аманжол Магзумович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, профессор Высшей школы права Международного университета Астана, Заслуженный деятель Республики Казахстан, д.ю.н., профессор, экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан (2005-2017 г.г.), экс судья (секретарь) Конституционного Суда Республики Казахстан (1992-1995 гг.)

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В НОРМАТИВНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЯХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В Конституционном законе Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г. закреплено положение, что «высшим органом судебной защиты Конституции является Конституционный Суд (статья 10). Реализуя вышеназванное положение, в начале июля 1992 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. и приняты законы «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», а также сформирован состав Конституционного Суда. С этого периода в Республике начинает функционировать институт конституционного контроля. Уместно подчеркнуть, что компетенция Конституционного Суда была весьма обширной. Он имел право рассматривать иски о соответствии Основному Закону законов и постановлений, принятых Верховным Советом Республики Казахстан, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Казахстан, постановлений Кабинета Министров Республики, нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, актов нормативного характера, принимаемых Генеральным Прокурором Республики Казахстан, руководящих разъяснений Верховного Суда Республики Казахстан, а также Высшего арбитражного суда Республики Казахстан, не вступивших в силу международных договоров и иных обязательств Республики Казахстан. Исключительно важным являлось и то, что Конституционному Суду предоставлялось право рассматривать дела о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан. Безусловно, право гражданина на обращение в Конституционный Суд по сравнению с правом других субъектов обращения в определенной степени ограничивалось, тем не менее, это являлось радикальным шагом в обеспечении конституционных основ защиты прав граждан. Как отметил академик Сартаев С.С., Конституционным Судом было сделано многое для обеспечения прав человека, обеспечения соответствия законодательства Казахстана международным стандартам[456]. Действительно, первый в истории

456 Сартаев С.С, Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: Проблемы и перспективы. Монография. Алматы 2002. - С.97.

Казахстана орган конституционного контроля за короткий срок своего функционирования рассмотрел правовые аспекты различных сфер общественных отношений, однако, учитывая тематику нашего исследования, остановимся лишь на вопросах трудового права и права социального обеспечения как важнейших конституционных прав граждан. Так, согласно Конституции Казахской ССР 1978 г., действовавшей на начальном этапе деятельности Конституционного Суда, закреплялось право граждан на труд, то есть право на получение гарантированной работы с оплатой их труда в соответствии с его количеством и качеством (статья 38). Исходя из этого, в 1992 г. в Конституционный Суд обратился гражданин Ч. с исковым заявлением о признании неконституционным Указа Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992 г. «О чрезвычайных мерах по обеспечению народного хозяйства республики наличными деньгами», в части отчисления из заработной платы работающих во вклады в размере 30 процентов от среднемесячной заработной платы. В последующем Ч. расширил объем своего ходатайства, распространив его на все пункты Указа Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992 г. В ходе судебного разбирательства было установлено, что вышеназванный Указ был издан в связи с возникшим дефицитом денежной наличности и вводился особый режим с наличными деньгами в том числе производить перечисления из заработной платы работающих во вклады в размере 30 процентов от среднемесячной заработной платы, превышающей 2000 рублей. В свою очередь, в октябре 1992 г. Президент Республики Казахстан отменил данное положение рассматриваемого Указа. Однако, в соответствии с пунктом 4 статьи 22 Закона «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», отмена или утрата силы акта, конституционность которого оспаривается, не являлась основанием для отказа в рассмотрении дела по существу. Исследуя вопрос о конституционности настоящего Указа, Конституционный Суд определил, что акт, изданный Главой государства, не соответствует статье 13 Конституции Казахской ССР, предусматривающей охрану государством личной собственности граждан, а также противоречит статье 38 Конституции, закрепляющей право граждан на труд и его оплату. Право на оплату труда означает не только начисление заработной платы, но и его своевременное и полное получение работником. Указ Президента Республики Казахстан не согласуется и с требованиями статей 92, 95 Кодекса законов о труде Казахской ССР о сроках и месте выплаты заработной платы. Закон обязывает выплачивать заработную плату не реже чем каждые полмесяца и, как правило, по месту выполнения работы. Указ противоречит также и статье 1 Закона «О собственности в Казахской ССР», так как нарушает возможность собственника по своему усмотрению осуществлять правомочия по распоряжению имуществом в виде части своего заработка. Доводы представителей Президента Республики Казахстан о том, что Указ Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992 г. издан в соответствии с пунктом 2 статьи 24 Закона «О собственности в Казахской ССР», запрещающим любые ограничения прав собственности, кроме установленных законодательством Казахской ССР,

несостоятельны. На момент принятия данного Указа законодательство не содержало ограничений прав граждан, введенных Указом Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992г., в том числе по мотивам чрезвычайного положения с денежной наличностью. Из изложенного следует, что Указ Президента Республики Казахстан «О чрезвычайных мерах по обеспечению народного хозяйства республики наличными деньгами» не соответствует Конституции, Конституционному Закону «О государственной независимости Республики Казахстан» и другим законам республики, как принятый с превышением полномочий, предоставленных Президенту Республики Казахстан Конституцией. Указ Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992 г. противоречит и международно-правовым актам, в частности, статье 17 Всеобщей декларации прав человека, статье 4 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, статье 6 Международной Конвенции «О защите заработной платы», запрещающим ограничивать каким бы то ни было способом свободу трудящегося располагать своей заработной платой по собственному усмотрению и предусматривающим, что государство может устанавливать только такие ограничения граждан, которые определяются законом. Конституционный Суд, признав Указ Президента Республики Казахстан от 13 февраля 1992 г. «О чрезвычайных мерах по обеспечению народного хозяйства наличными деньгами» не соответствующим Конституции (Основному Закону) Казахской ССР, одновременно констатировал принять к сведению, что пункт 3 оспариваемого Указа о перечислении из заработной платы работающих во вклады в размере 30 процентов от среднемесячной заработной платы, превышающей 2000 рублей, признан утратившим силу. Кроме того, отменяется на территории Республики Казахстан действие всех нормативных актов, основанных на данном Указе.

В январе 1993 г. была принята первая Конституция независимого Казахстана, и том же году в Конституционный Суд обратился с иском Казахский республиканский комитет профсоюзов работников культуры, к которому впоследствии присоединилась группа граждан Республики Казахстан. Обратившиеся в Конституционный Суд просили признать постановление Кабинета Министров Казахской ССР от 17 апреля 1991 г. №239 «О порядке найма и освобождения руководителя государственного республиканского предприятия» (далее – постановление Кабинета Министров Казахской ССР от 17 апреля 1991 №239), а также правоприменительную практику, связанную с контрактной формой трудовых отношений, ущемляющими право граждан на труд и нарушающими положение «седьмое» Основ конституционного строя и статью 19 Конституции Республики Казахстан, которая гласит, что «гражданин Республики имеет право на труд, которое включает право каждого на получение возможности свободно трудиться в качестве самостоятельного производителя или по трудовому договору в соответствии со своими желаниями, способностями и специальной подготовкой». Иск был мотивирован тем, что многие руководители предприятий и организаций системы Министерства печати и массовой информации Республики Казахстан, а также Государственная

телерадиовещательная компания «Казахстан» вопреки конституционным гарантиям права на труд и свободы трудового договора принудительно переводят на контракты целые трудовые коллективы, «практически полностью отказавшись от предусмотренных Кодексом законов о труде Казахской ССР (далее - КЗоТ) трудовых договоров, заключаемых на неопределенный срок». В ходе судебного заседания установлено, что ряд положений вышеназванного постановления нарушает конституционное право граждан на труд, которое гарантируется свободой трудового договора. В соответствии с частью первой пункта 1 постановления найм руководителя государственного республиканского предприятия осуществляется только путем подписания с ним контракта и назначения его на должность. Более того, частью второй пункта 2 постановления предписывается за отказ руководителя от заключения контракта, прекращение с ним трудового договора по пункту 6 статьи 31 КЗоТ, предусматривающего одним из оснований увольнения, отказ от продолжения работы в связи с изменением существенных условий труда. Однако Конституционный Суд установил, что на практике в заключаемых контрактах, кроме определения их срочности, фактически нет существенных изменений условий труда. А согласно КЗоТ отказ руководителя от заключения контракта не является основанием для прекращения трудового правоотношения. Следовательно, пунктом 2 постановления Кабинета Министров Казахской ССР от 17 апреля 1991 г. № 239 в качестве условия контракта заложено самостоятельное, не предусмотренное законом основание расторжения трудового договора. Тем самым Кабинет Министров превысил свою компетенцию, определенную статьей 86 Конституции 1993 г. В соответствии с пунктом 7 названного постановления предусматривается заключение контракта не только с вновь назначаемыми руководителями предприятий, но и с работающими на постоянной основе. Между тем условия договоров о труде, ухудшающие положение рабочих и служащих по сравнению с законодательством о труде или иным образом противоречащие этому законодательству, являются недействительными. Конституционный Суд утверждает, что указанные положения пунктов 1, 2 и 7 постановления Кабинета Министров Казахской ССР от 17 апреля 1991 г. №239 противоречат не только статье 19 Конституции Республики Казахстан, гарантирующей свободу трудового договора, но и статье 32, согласно которой никто не вправе лишать гражданина каких либо прав и свобод, или ограничивать его в них, иначе как в соответствии с действующей в то время Конституцией 1993г. На практике неконституционные положения исследуемого постановления были распространены как на руководителей государственных республиканских предприятий, так и на всех работников предприятий, учреждений и организации всех форм собственности в форме принудительных краткосрочных контрактов. Каких-либо существенных льгот и преимуществ для работников эти контракты не содержат. Вследствие этого значительно снижается уровень правовых гарантий, предоставленных постоянным работникам. По мнению Конституционного Суда, сложившаяся практика применения

контрактной формы трудовых отношений противоречит международно-правовым актам. В своем итоговом решении Конституционный Суд признал, во-первых, не соответствующими Конституции (Основному Закону) Казахской ССР 1978 г. и действующей Конституции Республики Казахстан 1993 г. следующие положения постановления Кабинета Министров: а) часть первую пункта 1, устанавливающую контракт в качестве единственного основания возникновения трудовых отношений с руководителями государственных республиканских предприятий; б) часть вторую пункта 2 постановления, предписывающую отказ руководителя от заключения контракта, прекращение с ним трудового договора в связи с изменением существенных условий труда. Во-вторых, признал неконституционным правоприменительную практику, связанную с использованием контрактной формы трудовых отношений (трудовых договоров) в части принудительного перевода на контракт работников, с которыми были ранее заключены трудовые договора на неопределенный срок, включение в контракт не предусмотренных законом оснований прекращения трудовых отношений.

В 1993 году Конституционным Судом по иску ряда граждан Республики Казахстан было возбуждено конституционное судопроизводство о признании неконституционным Постановления Президента Республики Казахстан № 580 от 14 января 1992 г. «О создании Казахстанского Института Менеджмента, Экономики и Прогнозирования» в части образования этого института на базе Института политологии и управления, а также правоприменительной практики его администрации, ущемляющей трудовые и иные права заявителей.

Конституционный Суд при оценке конституционности исследуемого Постановления исходил из того, что в соответствии со статьей 114 действовавшей в то время Конституции Казахской ССР 1978 г., Президент Республики являлся Главой государства, его высшей исполнительной и распорядительной власти. Конституция наделяла Президента Республики правом принимать на основе и во исполнение Конституции и законов Постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Казахстана. Президент Республики Казахстан 14 января 1992 г. принял Постановление о создании при Главе государства Казахстанского Института Менеджмента, Экономики и Прогнозирования (далее КИМЭП). Он создавался на базе Института политологии и управления с целью подготовки кадров по менеджменту, маркетингу, финансово-банковскому делу и другим направлениям рыночной экономики, изучения кардинальных проблем развития Казахстана с привлечением зарубежных специалистов и ученых, использованием современных средств и методик интенсивного обучения и исследовательской работы. Доводы заявителей о том, что Институт политологии и управления являлся самостоятельным юридическим лицом, основанным на негосударственной форме собственности, и потому вопрос о его преобразовании может решаться только в судебном порядке юридически не состоятельны. Реорганизации данного высшего учебного заведения предшествовал Указ Президента Казахской

ССР от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС на территории Казахской ССР», согласно которому собственностью Казахской ССР объявлялось все имущество КПСС, находящееся на территории Республики. Конституционный Суд считает, что в понятие «все имущество» включаются не только собственно материальные ценности, но и юридические лица (издательства, санатории, учебные заведения и т.п.), являющиеся комплексными объектами права собственности. К моменту реорганизации Институт политологии и управления стал государственным высшим учебным заведением и собственностью Казахской ССР. Это дает основание утверждать, что Президент Республики, как Глава государства, реализовал свое право по распоряжению государственным имуществом. КИМЭП был утвержден при Президенте Республики Казахстан, что предопределило его юридический статус. Организация и реорганизация специализированного Института при Главе государства могла быть совершена только Президентом Республики Казахстан. При этом он в исключительных случаях наделен правом предоставлять любому вузу статус автономного. Следовательно, задачи и характер КИМЭП, определенные в Постановлении Президента Республики, можно признать исключительными обстоятельствами, дающими основание для предоставления данному высшему учебному заведению особого статуса. Сомнения истцов в правомерности назначения гражданина иностранного государства исполнительным директором КИМЭП не могут быть приняты во внимание, так как ранее действовавший Основной Закон Казахской ССР, а также Конституция Республики Казахстан 1993 г. не содержат ограничений для занятия данной должности по признаку пребывания в гражданстве Республики Казахстан.

В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Казахстан 1993 г. лица, находящиеся на территории Республики и не являющиеся ее гражданами, несут все обязанности, установленные Конституцией законами и межгосударственными договорами Республики, за исключением изъятий, предусмотренных законами и международными договорами Республики Казахстан. Из текста представленных в Конституционный Суд истцами трудовых контрактов усматривается, что работодатель, в лице исполнительного директора КИМЭП, обязуется «обеспечить выполнение всех положений действующих норм трудового и гражданского права Республики Казахстан, иных нормативных актов», и предусматривается возможность разрешения проистекающих на основе контракта споров «в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан». В этой связи отсутствие в Постановлении Президента прямого указания на обязанность администрации КИМЭП руководствоваться казахстанским законодательством не дает оснований для сомнения в конституционности Постановления. На основании изложенного, Конституционный Суд Республики Казахстан принял решение в иске группы граждан Республики о признании Постановления Президента Республики Казахстан №580 от 14 января 1992г. «О создании Казахстанского Института Менеджмента, Экономики и Прогнозирования» в части абзаца 2 пункта 1, пункты

3 и 4 не соответствующим Конституции Казахской ССР 1978г. и Конституции Республики Казахстан 1993 г. отказать.

Конституционный Суд функционировал более трех лет и, как отмечает Рогов И.И., он стал первым органом конституционного контроля в Казахстане, заложившим фундамент конституционной юстиции, внес ощутимый вклад в становление и укрепление этого института и доказал его важность и необходимость в развитии правового государства[457]. Полагаем справедливым подчеркнуть, что за короткий, по историческим меркам, период деятельности, Конституционный Суд, как орган конституционного контроля, принял ряд окончательных решений в форме постановлений, связанных с решением правовых проблем в сфере регулирования трудовых отношений, которые оказали позитивное влияние на дальнейшее совершенствование трудового законодательства Республики Казахстан.

Следующим этапом становления и развития института конституционного контроля в Казахстане стало принятие в 1995 г. Конституции и закрепление в ней Конституционного Совета, как государственного органа, обеспечивающего верховенство Конституции на всей территории Республики Казахстан. Как отмечено в литературе, функция конституционного контроля была выделена из правосудия и возложена на квазигосударственный орган, каковым является Конституционный Совет. Это, в свою очередь, создавало предпосылки для развития доктрины государственной власти и ее ветвей, в частности, наряду с традиционными тремя, обсуждать существование учредительной, контрольной, возможно, конституционной, и других ветвей. Кроме того, за счет предельно четкого формирования и закрепления именно в Конституции Республики Казахстан компетенции и круга субъектов обращения снизилась вероятность политизации Конституционного Совета и его вмешательства в деятельность других госорганов. Наконец, представилась возможность соединить выгоды предварительного и последующего, абстрактного и конкретного, инициативного и обязательного видов конституционного контроля, а также всеобщую обязательность его итоговых решений с возможностью определения механизма их исполнения[458]. Ударцев С.Ф., пишет, что для правотворческой деятельности Конституционного Совета характерны, в частности, следующие черты: высокий уровень юридической силы решений, приближающийся к уровню юридической силы Конституции; макроправовое регулирование, универсальная коррекция системы действующего законодательства в ходе рассмотрения дел, активное участие в формировании и проведении правовой политики государства, особенно в ежегодных посланиях; создание опорных основ для совершенствования законодательства и восполнение пробелов в

457 Рогов И.И. Основные этапы становления и эволюции института конституционного контроля в Республике Казахстан.// Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. - С.387.

458 Малиновский В.А., Нурмагамбетов А.М. Конституционный контроль в Республике Казахстан: Конституционный Суд – Конституционный Совет – Конституционный Суд. // Научно-практический журнал Конституционное и муниципальное право. - 2023. - №10. - С.64-65.

результате формулирования правовых позиций; содействие внедрению норм международного права в законодательство и правоприменение[459]. Конституционный Совет за время своего функционирования с 1996 по 2022 г.г. издал более 140 нормативных постановлений и ежегодно в течение 25 лет по результатам обобщения практики конституционного производства направлял Парламенту страны послания о состоянии конституционной законности.

Согласно статье 1 Конституции страны Республика Казахстан утверждает себя не только демократическим, светским, правовым, но и социальным государством. По мнению Сапаргалиева Г.С., «социальное государство» означает государство современного демократического типа, существующее в условиях относительно стабильной и развитой экономики, способное осуществлять социальную политику, выражающуюся в заботе о правах человека, об устройстве трудоспособных, о создании системы здравоохранения, социального обеспечения и т.д. Конституция создает правовые предпосылки для защиты человека, запрещая принудительный труд. Предусматривается широкий спектр социально-экономических прав человека, позволяющих свободно трудиться в любой сфере и представляющих возможность получать вознаграждение за труд не ниже установленного законом минимума. Конституция возлагает на государство обязанность следить за установлением социальной справедливости в сфере экономических отношений и распределения[460].

В Конституции Республики Казахстан непосредственно закреплены нормы, регулирующие различные формы социальной защиты. Конституционный Совет Республики Казахстан, обеспечивающий верховенство Конституции на всей территории Республики рассматривал дела и выносил итоговые решения по вопросам социальных норм, в том числе касающиеся трудовых отношений и социального обеспечения. Учитывая то, что нами в ряде научных работ освещались вопросы трудового права и права социального обеспечения в нормативных постановлениях Конституционного Совета, в настоящее исследование они не включены (См. Нурмагамбетов А.М. Вопросы трудового права и права социального обеспечения в постановлениях Конституционного Совета.// Конституционный контроль в Казахстане.Монография. Алматы: ИД «Мурагер» 2005. - С.147-179; Нурмагамбетов А.М. Постановления Конституционного Совета и строительство Общества Всеобщего Труда // Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография // Под ред. Рогова И.И., Малиновского В.А. Алматы: Раритет, 2015. - С.268-276.; Нурмагамбетов А.М. Комментарий статьи 24 Конституции Республики Казахстан // Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий Астана: 2018. - С.190-212.; Нурмагамбетов А.М. Правовые позиции Конституционного Совета по утверждению

459 Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). - СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. - С.221.

460 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник. – Алматы: Жеті-жарғы, 1998. - С.153-155.

Республики Казахстан социальным государством. // Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства:- деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан // Под общей ред. д.ю.н., проф. Мами К.А. Нур-Султан: Деловой Мир Астана. С.205-232.; Малиновский В.А. Нурмагамбетов А.М. Конституционный контроль в Республике Казахстан: Конституционный Суд – Конституционный Совет – Конституционный Суд. // Конституционное и муниципальное право. №10 2023. - С.62-69.; Нурмагамбетов А.М., Нурмагамбетова С.Б. Конституционализм и судебный конституционализм в Республике Казахстан: истоки и современность. //Вестник Карагандинского университета. Серия Право №2 2024. - С.102-110. и другие).

Новым этапом совершенствования института конституционного контроля в Казахстане стало воссоздание Конституционного Суда. Президент Республики Казахстан Токаев К.К. в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 г. предложил учредить Конституционный Суд с предоставлением права обращаться гражданам, Генеральному Прокурору и Уполномоченному по правам человека. Соответственно, новеллы о Конституционном Суде внесены в Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 8 июля 2022 г. Председатель Конституционного Суда Республики Казахстан Азимова Э.А. справедливо утверждает, что «в результате конституционной реформы правовая система Казахстана приобретает человекоориентированный и демократический характер. Усилен ее правозащитный потенциал»[461]. В нормативных постановлениях Конституционного Суда определены правовые позиции органа конституционного контроля по проблемам реализации конституционных прав и свобод граждан в различных сферах, в том числе выполнению социальной функции по соблюдению конституционной нормы о свободе труда, социальном обеспечении в самом широком его понимании.

В Конституционный Суд обратился гражданин А. о рассмотрении на соответствие Конституции подпунктов 6) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (далее - Закон о государственной службе). Субъект обращения полагает, что данная норма пожизненно лишает его права работать на государственной службе и является несправедливой, ущемляет право быть избранным в государственный орган и нарушает принцип равного права граждан на доступ к государственной службе (статья 33 Конституции). Конституционный Суд полагает, что установленный подпунктом 6) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе бессрочный запрет на поступление на государственную службу как общее правовое последствие дисциплинарной ответственности по своему содержанию тождественен предусмотренному Уголовным кодексом Республики Казахстан дополнительному наказанию в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, которое может назначаться как на определенный срок, так и пожизненно. Однако этот вид наказания применяется по приговору суда и влечет

461 Азимова Э.А. Справедливость для всех.// Казахстанская правда. - 14 августа 2023 г.

пожизненный запрет занимать должности на государственной службе при признании виновности лица в совершении коррупционных преступлений, которое по степени тяжести существенно превосходит дисциплинарное правонарушение. Граждане, совершившие административное и уголовное правонарушения и нанесшие более серьезный вред охраняемым законом интересам, находятся в более благоприятном положении по сравнению с лицами, для которых запрет на государственную службу связан с их увольнением за допущенные дисциплинарные проступки. В результате, Конституционный Суд, применительно к предмету обращения, постановил: 1.Признать не соответствующим пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан подпункт 6) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" в части установления бессрочного запрета на поступление на государственную службу граждан, уволенных за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, в связи с отсутствием соразмерности правовых ограничений, вытекающих из мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления. 2.Правительству Республики Казахстан не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение законодательства Республики в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан,изложенными в данном нормативном постановлении.

В обращении гражданина П. в Конституционный Суд о проверке на соответствие Конституции подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан (далее – Трудовой кодекс) и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона «О государственной службе Республики Казахстан» (далее – Закон о государственной службе) констатируется, что установленные запреты на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление (подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса), а также поступление на государственную службу гражданина Республики, совершившего коррупционное преступление (подпункт 8) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе), нарушает конституционные права на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии; на доступ граждан к государственной службе; противоречит принципу правосудия, согласно которому законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют, поскольку указанные ограничения введены после погашения у них судимости в связи с истечением срока пробационного контроля (пункт 1 статьи 24, пункт 4 статьи 33 и подпункт 5) пункта 3 статьи 77 Конституции).

При рассмотрении данного обращения Конституционный Суд установил, что необходимость соблюдения конституционного баланса публичных и частных ин-

тересов ориентирует на то, чтобы при трудоустройстве в квазигосударственные организации существовали правовые инструменты, направленные на снижение коррупционных рисков, повышение доверия общества к деятельности государственных организаций, а также проведение эффективной антикоррупционной политики страны. Ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, направлено на снижение коррупционных рисков и преследует конституционно значимые цели. Эти цели связаны с необходимостью эффективного функционирования государственных институтов, сохранения и обеспечения публичного правопорядка, основанного на высоком доверии общества к их деятельности, а также успешного решения возложенных на них задач. Данный вывод соотносится с требованиями международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан. Согласно подпункту 5) пункта 3 статьи 77 Конституции законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. В системе действующего правового регулирования ограничение права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, предусмотренное указанным законоположением, непосредственно не относится к мерам уголовной ответственности, поскольку носит конституционно-правовой характер: оно законодательно введено в качестве правового дисквалифицирующего препятствия для занятия должностей в государственных организациях. Коррупция в настоящее время продолжает рассматриваться как одна из основных угроз национальной безопасности и потому данное ограничение, не указываемое в приговоре в качестве дополнительного наказания, в силу закона применяется как общеправовое последствие совершения коррупционного преступления. При таком понимании данной нормы Трудового кодекса она не противоречит подпункту 5) пункта 3 статьи 77 Конституции и не отменяет право лица на занятие трудовой деятельности в иных сферах. Рассматриваемая норма Трудового кодекса неразрывно связана с положениями Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Следовательно, ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление (подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса), в правовой взаимосвязи с Законом о противодействии коррупции применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функции в указанных организациях. Закон о государственной службе, определяя порядок поступления на государственную службу, наряду с иными ограничениями предусматривает оспариваемый субъектами обращений запрет на поступление на государственную службу гражданина, совершившего коррупционное преступление (подпункт 8) пункта 3 статьи 16). Конституционный Суд полагает, что с учетом миссии государственной службы, особого правового статуса государственных служащих, специфики стоящих перед ними задач, государство вправе определять для граж-

дан правила поступления на государственную службу и ее прохождения, включая требования к кандидатам и соответствующие ограничения, которые могут быть связаны с необходимостью обеспечения эффективности государственного аппарата и недопущения злоупотребления предоставленными полномочиями. В итоге, Конституционный Суд постановляет: 1. Признать подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан соответствующими Конституции Республики Казахстан в данном Конституционным Судом истолковании: ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление в правовой взаимосвязи с Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции», применимо в отношений лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях. 2.Признать подпункт 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан соответствующим Конституции Республики Казахстан. 3. Правительству Республики Казахстан внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение Трудового кодекса Республики Казахстан в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в настоящем нормативном постановлении.

Однотипное дело было рассмотрено в Конституционном Суде по обращению гражданина К. о проверке соответствия Конституции подпункта 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе, устанавливающего бессрочный запрет приема на государственную службу граждан, ранее судимых или освобожденных от уголовной ответственности за совершения преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 и статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК). Из обращения следует, что заявитель в 1988г. был осужден за совершение тяжкого преступления. Распоряжением акима области от 4 декабря 2023 г. заявитель уволен с должности руководителя государственного учреждения за представление при поступлении на государственную службу заведомо ложных документов и сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу, а также ввиду несоответствия требованиям, установленным при назначении на государственную службу. Субъект обращения полагает, что оспариваемая норма (подпункт 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе) нарушает конституционное право каждого на свободу труда и принцип равного доступа граждан к государственной службе.

При проверке конституционности рассматриваемых положений Закона о государственной службе применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего. Государственная служба представляет собой деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленную на реализацию задач и функций государственной власти. Данная профессиональная деятельность носит публично правовой характер и осуществляется государственными служащими в целях реализации основных

положений внутренней и внешней политики государства. В этой связи законодатель вправе установить повышенные требования к репутации государственных служащих как носителей публичной власти, с тем чтобы у граждан не было сомнений в их профессиональных и нравственных качествах и, соответственно, в законности и справедливости их действий и решений. Конституционные права граждан на равный доступ к государственной службе могут быть ограничены только законами. При этом такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности и корреспондируются международными актами, ратифицированными Республикой Казахстан.

В пункте 3 статьи 16 Закона о государственной службе определены категории граждан, которые не могут быть приняты на государственную службу. В их числе – ранее судимые за совершение тяжких преступлений. Закон о государственной службе возлагает на всех кандидатов обязанность сообщать о фактах привлечения к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности и предусматривает правовые последствия ненадлежащего выполнения. Непредставление или умышленное искажение сведений, указанных в пункте 3 статьи 16 Закона о государственной службе, является основанием для отказа в приеме на государственную службу (пункт 4 статьи 16), а выявление в последующем фактов представления заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу, – основанием для прекращения государственной службы административными государственными служащими. Законодательные ограничения прав граждан на равный доступ к государственной службе, свободу труда не относятся к мерам уголовной ответственности, поскольку не носят уголовно-правового характера. Они введены законодателем в качестве особого конституционно–правового дисквалифицирующего препятствия для занятия государственных должностей, к которым предъявляются повышенные репутационные требования, что обусловлено их прямым участием в принятии правовых актов и особой ответственности перед обществом и государством. Указанное ограничение, предусмотренное Законом о государственной службе, является следствием осуждения лица за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и выступает в качестве общеправового последствия судимости. Вместе с тем, по мнению Конституционного Суда, при дальнейшем совершенствовании Закона о государственной службе во взаимосвязи с соответствующими положениями УК и УПК необходимо их более четкое изложение с соблюдением критериев юридической точности и правовой определенности, исключающих возможность неоднозначность толкования и правоприменения. При сравнительном анализе подпункта 10) и 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе отмечается их несогласованность, которая ведет к неоднозначному пониманию этих норм. Исходя из смысла содержания подпункта 10) указанной нормы, можно сделать вывод, что граждане с погашенной или снятой судимостью имеют право на доступ к государственной службе. Тяжесть

совершенного преступления в таких случаях законодателем не определена. В оспариваемом подпункте 11) пункта 3 Закона о государственной службе правовые последствия погашенной или снятой судимости (статья 79 УК) законодателем не учтены. Основанием ограничения права поступления на государственную службу является сам факт осуждения за совершения тяжких или особо тяжких преступлений. На основании изложенного, Конституционный Суд Республики Казахстан постановляет: 1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 11) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» в части запрета приема на государственную службу граждан, ранее судимых за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. 2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан и Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования законодательства в сфере государственной службы во взаимосвязи с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлений.

Гражданин Д. обратился в Конституционный Суд с ходатайством о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан положений пункта 4 статьи 44 и пункта 3 статьи 44-1 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (далее –Конституционный закон) и пункта 1 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» (далее – Закон). Из обращения следует, что решением Судебного жюри при Высшем Судебном Совете (далее – Судебное жюри) от 14 декабря 2021 года на гражданина Д. было наложено дисциплинарное взыскание в виде выговора. В последующем решением Комиссии по качеству правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан (далее – Комиссия) от 24 декабря 2021 года он признан не соответствующим занимаемой должности в силу профессиональной непригодности. Отмеченные решения Судебного жюри и Комиссии оставлены без изменения решением Высшего Судебного Совета Республики Казахстан (далее – Высший Судебный Совет) от 5 мая 2022 года. Указом Президента Республики Казахстан от 2 июня 2022 года № 906 гражданин Д. освобожден от занимаемой должности судьи на основании решения Комиссии. Решение Высшего Судебного Совета было обжаловано гражданином Д. в Специализированный межрайонный административный суд г. Астаны, который возвратил иск со ссылкой на подпункт 2) части четвертой статьи 3 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года, согласно которому порядок административных процедур, установленный Кодексом, не распространяется на отношения, регулируемые законодательством о Высшем Судебном Совете. В соответствии с оспариваемыми нормами решение Комиссии или Судебного жюри может быть обжаловано судьей в Высший Судебный Совет. Субъект обращения полагает, что данные ограничительные нормы обжалования решений Комиссии

или Судебного жюри только в Высший Судебный Совет исключают возможность реализовать предусмотренное Конституцией фундаментальное право каждого на судебную защиту лиц.

При рассмотрении вопроса о конституционности оспариваемых норм Конституционного закона и Закона, применительно к предмету обращения, Конституционный Суд исходит из следующего. Специфика судебной деятельности предопределяет необходимость обеспечения гарантий независимости, высокого уровня квалификации и морально-этических качеств судей, в связи с чем государство вправе определять для граждан правила замещения судейских должностей, предъявлять особые требования и устанавливать запреты и ограничения, а также процедуры прекращения полномочий. В пункте 1 статьи 79 Конституции закреплено, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом. В качестве таких оснований Конституционный закон признает, в частности, решение Комиссии о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности, а также решение Судебного жюри о необходимости освобождения от должности судьи за совершение им дисциплинарного проступка или невыполнение требований, указанных в статье 28 Конституционного закона. Исходя из интересов обеспечения правовой стабильности положения судьи, всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств, связанных с привлечением судьи к дисциплинарной ответственности и применением к нему иных мер, государством установлено многоступенчатое производство по освобождению судей от занимаемой должности, состоящее из нескольких самостоятельных этапов. Решения на каждом этапе принимаются коллегиально с участием самого судьи, который правомочен знакомиться со всеми материалами, давать объяснения, приглашать других лиц и представлять иные документы (пункт 1 статьи 23 Закона). Конституционный закон и Закон устанавливают также особый порядок обжалования решений Комиссии или Судебного жюри – в Высший Судебный Совет, который вправе отменить данные решения (пункт 3 статьи 24 Закона). Согласно пункту 1 статьи 1 Закона Высший Судебный Совет является автономным государственным учреждением, создаваемым в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности. Конституционный Суд полагает, что ввиду особого порядка освобождения от должности судей установленная Конституционным законом и Законом процедура обжалования решений Комиссии или Судебного жюри в Высший Судебный Совет не ущемляет их право на судебную защиту, закрепленное в пункте 2 статьи 13 Конституции. Вместе с тем Конституционный Суд, принимая во внимание последствия решений Комиссии или Судебного жюри, влекущие ограничения в правах судей, полагает, что в процедурах рассмотрения материалов следует предусмотреть возможность участия защитника и пользования другими инструментами защиты своих интересов. Кро-

ме того, важным является законодательное урегулирование основных критериев оценки профессиональной деятельности судей с целью обеспечения надлежащего качества правосудия, продвижения по службе и их независимости. Все эти меры должны быть выработаны совместными усилиями Верховного Суда и Высшего Судебного Совета при широком участии судейского сообщества. Конституционный Суд Республики Казахстан, применительно к предмету обращения постановляет: 1. Признать пункт 4 статьи 44, пункт 3 статьи 44-1 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и пункт 1 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» соответствующими пункту 2 статьи 13 Конституции Республики Казахстан. 2. Рекомендовать Верховному Суду Республики Казахстан и Высшему Судебному Совету Республики Казахстан с целью более полного обеспечения прав судей рассмотреть вопрос о дальнейшем совершенствовании законодательства Республики Казахстан о судебной системе и статусе судей в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

В Конституционный Суд поступило обращение гражданина К. о проверке на соответствие пункту 1 статьи 24 Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (далее – Конституционный закон). Из материалов обращения следует, что полномочия заявителя в качестве судьи были прекращены на основании решения Комиссии по качеству правосудия о несоответствии занимаемой должности в силу профессиональной непригодности (подпункт 11) пункта 1 статьи 34 Конституционного закона). Согласно пункту 5 статьи 34 Конституционного закона основания прекращения полномочий судей, предусмотренные подпунктами 5), 11) и 11-1 пункта 1 данной статьи, признаются отрицательными мотивами. Субъект обращения, ссылаясь на императивные нормы ряда законов, полагает, что прекращение полномочий судьи по отрицательным мотивам препятствует ему в реализации конституционного права на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии тем самым влечет пожизненное ограничение его в правах. При проверке конституционности указанных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Конституционный Суд исходит из следующего. Правосудие в Республике осуществляется только судом (пункт 1 статьи 75 Конституции). Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (пункт 1 статьи 77 Конституции). Осуществление правосудия, обеспечивающего надлежащую реализацию конституционного предназначения судебной власти, обусловливает установление особых требований к судьям, порядку их назначения и судебной деятельности, а также прекращению полномочий. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом (пункт 3 статьи 79 Конституции). Конституционным законом предусмотрены

требования к кандидатам в судьи (статья 29). Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» (далее – Высший Судебный Совет) в качестве основных критериев отбора кандидатов на вакантные должности судей установлены высокий уровень знаний, высокие морально-нравственные качества и безупречная репутация (пункт 2 статьи 18). Назначение судей осуществляется Президентом Республики Казахстан по рекомендации Высшего Судебного Совета после прохождения ряда процедур. Серьезные требования к знанию и применению права, приверженность принципам независимости и беспристрастности, соблюдение норм судейской этики необходимы для карьерного роста судей. К отрицательным мотивам прекращения полномочий судьи отнесено решение Комиссии по качеству правосудия о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности (подпункт 11) пункта 1 статьи 34). Решение Комиссии по качеству правосудия выносится по результатам рассмотрения материалов об оценке квалификации действующих судей (пункт 1 статьи 44 Конституционного закона). Оценкой профессиональной деятельности судьи признаются оценка уровня его профессиональных знаний и умения применять их при отправлении правосудия, результатов судебной деятельности, деловых и нравственных качеств судьи и соответствия его требованиям, предъявляемым Конституционным законом и Кодексом судейской этики. Признание судьи не соответствующим занимаемой должности в силу профессиональной непригодности связано с низкими показателями качества отправления правосудия, несоблюдением норм судейской этики и трудовой дисциплины (пункт 2 статьи 30-1 Конституционного закона). Конституционный Суд полагает, что отнесение законодателем решения Комиссии по качеству правосудия о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности к отрицательным мотивам прекращения полномочий судьи преследует обозначенные цели оценки профессиональной деятельности судьи и имеет сугубо автономное значение. Так, судьи, прекратившие свои полномочия по данному основанию, не могут вновь претендовать на судейские должности, получение перечисленных за них дополнительных обязательных пенсионных взносов и другие привилегии (подпункт 7) пункта 2 статьи 29, пункта 2 статьи 35-1 Конституционного закона). В целом такой подход обоснован и не противоречит Конституции. Конституционный Суд считает, что подходы к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов, принятые в судебной системе, не могут автоматически применяться в сфере государственной службы. Недостаточная профессиональная пригодность судьи, выявленная при проведении оценки по специальной методике, применяемой только к судьям, при отсутствии других преграждающих обстоятельств в дальнейшем не должна быть безусловным и бессрочным препятствием при поступлении на государственную службу, которая основывается на иных принципах и имеет свои особенности. Отождествление квалификационных требований к судьям и государственным служащим не вытекает из содержания пункта 4 статьи

33 Конституции, согласно которому требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, должны обусловливаться только характером должностных обязанностей и устанавливаться законом. Данный вывод следует также из положений действующего законодательства о государственной службе, в котором предусмотрены требования и процедуры, схожие по содержанию, но отличающиеся по последствиям. Отрицательные результаты аттестации и неудовлетворительные результаты оценки их деятельности как основания для прекращения государственной службы административными государственными служащими не признаются в качестве отрицательных мотивов. Они не являются препятствием для повторного поступления на государственную службу (пункт 3 статьи 16, подпункты 19) и 20) пункта 1 и пункта 3 статьи 61 Закона о государственной службе). Вместе с тем отличия в подходах к характеру и последствиям отдельных оснований прекращения полномочий в различных сферах приводят к дисбалансу в правовом регулировании и создают условия для нарушения конституционных прав, связанных со свободой труда, свободным выбором рода деятельности и профессии путем установления ограничений, не отвечающих принципам необходимости, справедливости и соразмерности. Основываясь на всем этом, Конституционный Суд Республики Казахстан постановляет: 1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан пункт 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» в следующем истолковании: прекращение полномочий по такому отрицательному мотиву как несоответствие занимаемой должности в силу профессиональной непригодности должно влечь правовые последствия для освобожденного от должности судьи только в рамках Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»; гражданин, уволенный с должности судьи по указанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе. 2. Правительству Республики Казахстан внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на обеспечение соразмерности ограничений по доступу к различным видам государственной службы, обусловленных оценкой профессиональной пригодности, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

В Конституционный Суд поступило обращение о рассмотрении на соответствие пунктам 1 и 2 статьи 77 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция) подпункта 1) пункта 1 статьи 39 Конституционного закона «О судах и статусе судей Республики Казахстан» (далее –Конституционный закон). Субъект обращения был освобожден от должности судьи на основании решения Судебного жюри при Высшем Судебном Совете Республики Казахстан от 20 февраля 2020 года за грубое нарушение законности при рассмотрении судебного дела. По мнению субъекта обращения, содержание подпункта 1) пункта 1 статьи 39

Конституционного закона заключается в том, что судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за грубое нарушение законности при рассмотрении судебных дел, и это оказывает негативное воздействие на независимость судьи, который должен руководствоваться законом, не опасаясь при этом наказания, не подвергаясь контролю или влиянию со стороны лиц, наделенных административными полномочиями. При проверке конституционности подпункта 1) пункта 1 статьи 39 Конституционного закона Конституционный Суд исходит из следующего. Государство обязано обеспечить такие условия отправления правосудия и организации судебной власти, при которых исключались бы любые возможности неправомерного воздействия на судью, препятствующие свободному принятию им решений, основанных на Конституции, законах и его внутреннем убеждении. Основания и процедуры прекращения или приостановления полномочий судей должны обеспечивать реализацию конституционного принципа независимости судей. Исходя из этого, Парламент Республики Казахстан вправе вводить особые квалификационные требования как к кандидатам на должность судьи, так и к действующим судьям, а также отдельный порядок прекращения либо приостановления их полномочий. Конституционный закон освобождает судью от ответственности за судейскую ошибку, а также отмену или изменение судебного акта (пункт 3 статьи 39). Исключением является факт грубого нарушения закона, о котором указано в судебном акте вышестоящей судебной инстанции, при наличии существенных нарушений норм материального и (или) процессуального права. Конституционный Суд указывает на то, что при привлечении судьи к дисциплинарной ответственности государством установлено многоступенчатое производство, на каждом этапе которого решение принимается коллегиально с участием самого судьи. При таком понимании подпункт 1) пункта 1 статьи 39 Конституционного закона не противоречит нормам Конституции.

Понятие «грубое нарушение закона» содержится в нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 14 мая 1998 года №1 «О некоторых вопросах применения законодательства о судебной власти в Республике Казахстан», в котором «грубым нарушением закона» признается очевидное и существенное нарушение закона, которое было совершено судьей преднамеренно или вследствие его недобросовестности, небрежности или незнания закона (пункт 11). По мнению Конституционного Суда, содержание понятия «грубое нарушение закона» как основание привлечения судьи к ответственности, предусматривающее серьезные правовые последствия, должно устанавливаться на уровне закона. При определении признаков грубого нарушения закона следует, прежде всего, исходить из конституционных целей (пункт 1 статьи 76 Конституции) и принципов правосудия (пункт 3 статьи 77 Конституции). Конституционный закон предусматривает, что факт грубого нарушения закона указывается в судебном акте вышестоящей судебной инстанции (пункт 3 статьи 39). Указание на грубое нарушение закона со стороны суда нижестоящей инстанции в акте вышестоящей

судебной инстанции с учетом положений пункта 3 статьи 76 Конституции придает оценке качества работы судьи обязательную силу и определяет вину судьи еще до возбуждения в отношении его дисциплинарного производства. Конституционный Суд подчеркивает, что в целом, с учетом конституционного статуса судьи, сама оценка качества его работы в итоговых решениях вышестоящих судов по конкретным делам, а не в ином судебном акте, выходит за пределы предмета судебного разбирательства. Кроме того, процессуальное законодательство Республики Казахстан не предоставляет судье возможности использования на этой стадии надлежащих инструментов правовой защиты, в том числе и права на судебное обжалование. В связи с этим требуется дальнейшее совершенствование законодательства в части привлечения судьи к дисциплинарной ответственности с целью усиления процессуальных гарантий независимости судьи при отправлении правосудия и подчинения его только Конституции и закону. Нормы Конституционного закона должны исключать произвольное привлечение судьи к ответственности и не посягать на конституционно-правовой статус судьи, его независимость и неприкосновенность. Учитывая все это, Конституционный Суд Республики Казахстан постановляет: 1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 1) пункта 1 статьи 39 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». 2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на совершенствование законодательства о судебной системе с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в данном нормативном постановлении.

Конституционный Суд по обращению гражданина Е. проверил на соответствие Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция) подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. «О государственной службе Республики Казахстан» (далее – Закон о государственной службе). Из обращения следует, что ранее заявитель привлекался к административной ответственности по части первой статьи 468, статьи 469 и части второй статьи 471 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года, утратившего силу Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года, а также по результатам служебного расследования 30 января 2009 года был уволен за совершение проступка, дискредитирующего звание сотрудника органов внутренних дел.

Субъект обращения полагает, что действующий в настоящее время подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе, устанавливающий бессрочный (пожизненный) запрет приема гражданина на государственную службу при увольнении его по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, по содержанию и правовым последствиям тождественен подпункту 6) пункта 3 статьи 16 данного Закона, поскольку служба в правоохранительных органах

является одним из видов государственной службы. Следовательно, указанное ограничение, по мнению автора обращения, нарушает принцип равного доступа граждан к государственной службе (пункт 4 статьи 33 Конституции) и не соответствует правовым позициям Конституционного Суда, изложенным в нормативном постановлении от 6 марта 2023 года. Заявитель неоднократно обращался в государственные органы по вопросу разъяснения возможности его участия в конкурсах на занятие определенных должностей на государственной службе, однако в полученных отрицательных ответах содержалась ссылка на оспариваемую им норму Закона о государственной службе.

При проверке конституционности оспариваемых положений Закона о государственной службе применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего. Правоохранительная служба носит публично-правовой характер и направлена на решение конституционно значимых задач, имеет много общего с воинской службой по предъявляемым к служащим требованиям, условиям поступления на службу и ее прохождения, применяемым средствам и другим признакам. Конституционное право граждан на доступ к государственной службе, в том числе к правоохранительной, может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 39 Конституции). При установлении таких ограничений законодатель должен исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая их сущности и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями. Любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности.

Конституционный Суд в своих итоговых решениях указывал на необходимость дифференциации подходов к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов при занятии гражданами отдельных государственных должностей, возможность предъявления к некоторым категориям государственных служащих, в частности к сотрудникам правоохранительных органов, повышенных требований. Данные правовые позиции Конституционного Суда корреспондируются с положениями международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан, указанными в вышеобозначенных нормативных постановлениях Конституционного Суда, и применимы к правоохранительной службе как особому виду государственной службы (подпункты 6) и 7) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе» (далее – Закон о правоохранительной службе).

При прохождении правоохранительной службы сотрудники обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, служебную и трудовую дисциплину, требования Этического кодекса сотрудников правоохрани-

тельных органов Республики Казахстан и другие, возложенные на них законом обязанности. Одним из оснований увольнения сотрудника с правоохранительной службы по отрицательным мотивам является совершение им проступка, дискредитирующего правоохранительный орган (подпункт 13) пункта 1, пункты 2 и 3 статьи 80 Закона о правоохранительной службе). Досрочное прекращение службы в правоохранительных органах по отрицательным мотивам сопряжено с лишением сотрудников социальных и иных гарантий и влечет серьезные общеправовые последствия, связанные с бессрочным запретом приема таких лиц на правоохранительную службу (подпункт 9) пункта 2 статьи 6 Закона о правоохранительной службе) и аналогичным ограничением прав при приеме на государственную службу (подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе). Подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе устанавливает бессрочный запрет приема на государственную службу граждан, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи или с воинской службы. В рассматриваемом случае заявитель был уволен за совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего звание сотрудника органов внутренних дел. Конституционный Суд считает, что с учетом правовой природы и общих принципов правового регулирования прекращение правоохранительной службы по данному основанию может повлечь негативные общеправовые последствия для гражданина и учитываться при дальнейшем его поступлении на государственную службу. Вместе с тем такие ограничения должны быть взаимно согласованными и отвечать требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции. По мнению Конституционного Суда, оспариваемая субъектом обращения норма Закона о государственной службе, в части установления бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов за совершение дисциплинарных правонарушений, предъявляющая требования к кандидату на должность государственного служащего без учета характера должностных обязанностей, нарушает равное право граждан на доступ к государственной службе и, в целом, не отвечает принципам справедливости, соразмерности и критериям взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, в связи с чем, противоречит пункту 1 статьи 24, пункту 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции. Конституционный Суд отмечает важность правильного определения действия нормативных правовых актов во времени и по кругу лиц и обращает внимание на то, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости. Таким образом, нормы закона должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации. Конституционный Суд Республики Казахстан, исходя из исследованного, постановляет: 1. Признать не соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики

Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» в части установления во взаимосвязи с подпунктом 13) пункта 1 и пунктом 3 статьи 80 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных с правоохранительной службы за совершение проступка, дискредитирующего правоохранительный орган, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения. 2. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на положениях подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», признанных неконституционными, исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены в установленном порядке. 3. Правительству Республики Казахстан не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение законодательства Республики Казахстан о государственной службе в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в данном нормативном постановлении.

Гражданин Б., находясь в распоряжении Департамента полиции Восточно-Казахстанской области (далее – Департамент полиции), будучи подполковником полиции, имея необходимую для назначения пенсии выслугу лет в органах внутренних дел, приказом начальника Департамента полиции № 201 л/с от 14 марта 2019 года был уволен из органов внутренних дел по собственному желанию на основании подпункта 5) пункта 1 статьи 80 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе» (далее – Закон о правоохранительной службе). В последующем, вступившим в законную силу приговором суда, Б. был признан виновным в совершении преступления средней тяжести в период службы в органах полиции с назначением наказания в виде ограничения свободы сроком на два года с лишением права занимать должности в правоохранительных органах сроком на пять лет и применением дополнительного наказания на основании статьи 49 Уголовного Кодекса Республики Казахстан (далее – УК) в виде лишения специального звания «подполковник полиции». На момент осуждения Б. уже являлся получателем пенсионных выплат за выслугу лет. С 1 октября 2019 года Департаментом полиции Б. была прекращена выплата пенсии за выслугу лет. Гражданином Б. оспорены, в судебном порядке, действия Департамента полиции по прекращению выплаты пенсии. Вступившим в законную силу решением местных судов его требования были удовлетворены и права восстановлены. Однако постановлением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 10 февраля 2022 года судебные акты местных судов отменены, с принятием нового решения об отказе в удовлетворении заявления гражданина Б. Судом кассационной инстанции сделан вывод, что нормы Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан (далее – Закон о пенсионном обеспечении) и Закона Республики

Казахстан от 6 января 2011г. «О правоохранительной службе» (далее – Закон о правоохранительной службе) указывают на неразрывность понятий «сотрудник правоохранительной службы», «специальное звание» и «пенсионные выплаты за выслугу лет». Лишение специального звания обвинительным приговором суда за преступление, совершенное в период службы, влечет прекращение пенсионных выплат за выслугу лет, поскольку изменен правовой статус гражданина. Конституционное право на пенсионное обеспечение может быть реализовано на общих основаниях в рамках законодательства о пенсионном обеспечении. Субъект обращения полагает, что оспариваемые им положения Закона непосредственно затрагивают его права и свободы, закрепленные Конституцией Республики Казахстан, не обеспечивают синхронное исполнение требования пункта 8 статьи 64 Закона о пенсионном обеспечении. Лишение специального звания приговором суда, по его мнению, не должно влечь прекращения права на пенсию за выслугу лет.

При рассмотрении вопроса о конституционности оспариваемых норм, Конституционный Суд исходит из следующего. Государство предусмотрело особый правовой механизм обеспечения и реализации конституционного права на пенсию сотрудников правоохранительных органов, предполагающий получение пенсионных выплат за выслугу лет. Данное право производно от их трудовой деятельности и вытекающие из него выплаты являются одной из форм социальной защиты сотрудников за надлежащее несение правоохранительной службы. Законом о пенсионном обеспечении определены правовые и социальные основы пенсионного обеспечения граждан в Казахстане. В нормах данного Закона, оспариваемых в обращении гражданина, определены правовые условия для назначения сотрудникам правоохранительных органов пенсии за выслугу лет, и в целом они согласуются с положениями Конституции Республики Казахстан. Условия реализации права на пенсионные выплаты за выслугу лет устанавливаются на момент прекращения лицом правоохранительной службы. В то же время, как отмечает Конституционный Суд, действующие законодательные акты – Закон о пенсионном обеспечении и Закон о правоохранительной службе не содержат норм, регулирующих правовые основания и порядок прекращения пенсионных выплат, назначенных бывшим сотрудникам правоохранительных органов. В Законе о пенсионном обеспечении, являющемся базовым законом в этой сфере, предусмотрены только два основания, когда прекращаются пенсионные выплаты за выслугу лет – смерть пенсионера или его выезд на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан (пункт 4 статьи 68). В итоге Конституционный Суд Республики Казахстан вынес решение: 1. Признать подпункта 3) пункта 1 статьи 10, пункта 1 статьи 64 и пункта 2 статьи 65 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» соответствующими Конституции Республики Казахстан в данном Конституционном Судом Республики Казахстан истолковании: прекращение пенсионных выплат за выслугу лет, назначенных в соответствии с Законом Республики Казахстан «О пенсионном

обеспечении в Республике Казахстан», допустимо исключительно в случаях, прямо предусмотренных соответствующим законом, регулирующим вопросы реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение. 2. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на ином истолковании подпункта 3) пункта 1 статьи 10, пункта 1 статьи 64 и пункта 2 статьи 65 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены в установленном порядке.

В Конституционный Суд Республики Казахстан поступило обращение гражданина А. о рассмотрении на соответствие статье 14 Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 декабря 1992г. «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» (далее –Закон). Данная статья предусматривает меры по социальной поддержке граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний и проживающих на территориях, подвергшихся воздействию радиоактивных осадков, в виде надбавки к пенсии, дополнительной оплаты труда и дополнительного оплачиваемого отпуска. Субъект обращения ранее проживал на одной из таких территорий и является лицом, пострадавшим вследствие испытаний, что подтверждается выданным ему удостоверением. В настоящее время он не проживает на указанной территории, вместе с тем считает, что статья 13 Закона не соответствует статье 14 Конституции о равенстве всех перед законом и судом и недопущении дискриминации. Судами первой и апелляционной инстанций в гражданском судопроизводстве было отказано в удовлетворении исковых требований заявителя А. о взыскании надбавки к заработной плате и оплате дополнительного трудового отпуска.

При проверке конституционности статьи 13 Закона Конституционный Суд исходит из следующего. Республика Казахстан оказывает поддержку в первую очередь социально уязвимым слоям населения, лицам, нуждающимся в специальных социальных услугах, малообеспеченным лицам, а также иным лицам, которым в силу тех или иных обстоятельств, требуется помощь государства. Адресатами такой помощи являются и граждане, пострадавшие вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, неблагоприятной экологической обстановки, чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия.

Одной из зон экологического бедствия в Казахстане признаны территории Семипалатинской области и прилегающие к Семипалатинскому испытательному ядерному полигону (далее – Семипалатинский полигон). Соответственно, проведена классификация территорий, подвергшихся воздействию радиоактивных осадков при проведении ядерных испытаний, установлены категории и статус граждан, пострадавших вследствие таких испытаний, на которых распространяется действие Закона, определены необходимость экологического оздоровления территорий и мероприятия по организации медицинской помощи населению. В Законе также закреплены конкретные меры по социальной защите лиц, пост-

радавших вследствие ядерных испытаний. Меры, предусмотренные в оспариваемой статье 13 Закона, распространяются только на тех граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний, которые в настоящее время проживают на территориях, определенных зонами радиационного риска различной степени, и на территории с льготным социально-экономическим статусом. При принятии Закона такой дифференцированный подход был обусловлен тем, что граждане, проживавшие в тот период в зоне экологического бедствия, продолжали находиться под воздействием неблагоприятных факторов вследствие ранее проведенных испытаний на полигоне. Это, в свою очередь, обусловило необходимость дополнительных мер по их социальной поддержке. В настоящее время, как следует из доводов и соображений государственных органов и иных лиц, привлеченных к рассмотрению обращения, радиоэкологическая обстановка на территориях, указанных в Законе, в значительной степени улучшилась и только факт проживания на таких территориях не является определяющим при оценке вреда, причиненного испытаниями, характеристике условий проживания, труда, обучения и т.д. Сама классификация территорий на зоны различного радиационного риска не так актуальна как в момент принятия Закона. Вместе с тем в ходе конституционного производства не были представлены достаточные данные для признания территорий, указанных в Законе, полностью благополучными в плане радиационного загрязнения, а проживающих на них лиц – не подверженными воздействию негативных экологических факторов из-за такого загрязнения. Радиоэкологическая ситуация не является стабильной, одинаковой на всех участках местности и в целом требует тщательных исследований и мониторинга. В соответствии с Законом данные территории до настоящего времени считаются зоной экологического бедствия. Предоставление дополнительных льгот только лицам, пострадавшим от ядерных испытаний, которые проживают в зоне экологического бедствия, с формальной точки зрения может свидетельствовать о нарушении принципа равенства. Однако конституционный принцип равенства не может применяться без учета различных обстоятельств, в которых находятся те или иные категории граждан. В данном случае подобным обстоятельством является место проживания в зоне экологического бедствия, связанное с продолжающимся неблагоприятным влиянием экологической обстановки на жителей. Пострадавшие граждане, проживающие в зонах, указанных в Законе, и проживающие за их пределами, находились и находятся в разные временные промежутки в разной степени в неодинаковых условиях, что предопределяет различный подход к ним в нормативных правовых актах. Законодатель вправе устанавливать разный уровень защиты для лиц, находящихся в таких неодинаковых условиях. Дифференцированный подход к мерам социальной защиты и условиям их предоставления является одним из принципов государственной политики в сфере социальной защиты. При этом государство преследует законную цель – поддержка людей, до настоящего времени находящихся в неблагополучной окружающей среде и испытывающих воздействие

негативных факторов по сравнению с другими лицами. Положения статьи 13 Закона не имеют целью или следствием ограничение либо иное умаление прав других лиц, в том числе пострадавших от ядерных испытаний. Они основаны на разумных (необходимость дополнительной поддержки) и объективных (сохраняющиеся риски для людей, проживающих на соответствующих территориях) критериях. Данный вывод корреспондируется с положениями международных правовых документов.

Республика Казахстан продолжает уделять внимание вопросам, связанным с бывшим Семипалатинским полигоном. Вместе с тем Конституционный Суд отмечает, что законодатель по ряду позиций постепенно снижал уровень социальных гарантий в отношении лиц, пострадавших вследствие ядерных испытаний, что выражалось в переходе к исчислению выплат в увязке с месячным расчетным показателем (вместо минимальной заработной платы), исключении положений о дополнительной оплате стипендий и других льготах. Вне действия отдельных положений статьи 13 Закона находится большое количество граждан, проживающих в зоне экологического бедствия: индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой, независимые работники. Кроме того, нагрузку по выплатам, предусмотренным статьей 13 Закона, несет не только государство, но и в существенной мере работодатели – негосударственные субъекты, что, исходя из содержания статьи, свидетельствует о непропорциональном распределении ответственности за оказание социальной поддержки пострадавшим гражданам. Конституционный Суд отмечает несогласованность некоторых положений Закона (статьи 2, 10, 12 – 15), не позволяющую точно определить адресатов социальной защиты, что приводит к различной правоприменительной практике. С учетом сохраняющихся негативных последствий функционирования Семипалатинского полигона, Конституционный Суд считает необходимым усиление мер социальной защиты граждан, пострадавших от ядерных испытаний (включая потомков этих граждан), что будет соответствовать характеристике социального государства, провозглашенного в Конституции, а также способствовать реализации конституционных положений о праве на социальное обеспечение, праве на охрану здоровья, об охране окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья (статьи 28, 29 и 31 Конституции). Усиление мер социальной защиты предполагает расширение как видов оказываемой помощи, так и ее объемов, размеров, а также адресатов получения. Должны быть изучены и предложены новые принципы и подходы в вопросах социальной защиты пострадавших граждан с учетом современной радиоэкологической обстановки на зараженных территориях, медицинских последствий для населения, подвергшегося воздействию ионизирующего излучения, проживающего как на этих территориях, так и за их пределами, а также социальных, экологических, демографических, медицинских и иных факторов. На основании изложенного Конституционный Суд Республики Казахстан постановляет: 1. Признать соответствующей Конституции Республики Казахстан

статью 13 Закона Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне». 2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан принять меры по совершенствованию законодательства Республики Казахстан по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний, с учетом позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении.

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение гражданина Е. о рассмотрении на соответствие пункта 2 статьи 14, пунктов 1 и 2 статьи 27 и пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) подпункта 8) пункта 1 статьи 208 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 г. (далее – Кодекс), согласно которому при исчислении трудового стажа для назначения пенсионных выплат по возрасту засчитывается только время ухода неработающей матери за малолетними детьми, но не более чем до достижения каждым ребенком возраста 3 лет в пределах 12 лет в общей сложности. Из материалов дела следует, что судом было отказано заявителю в установлении факта ухода за ребенком в период с 20 марта 1997 года по 26 февраля 1998 года, с последующим уточнением до 1 января 1998 года, для включения в трудовой стаж и получения пенсионных выплат с учетом указанного периода со ссылкой на обжалуемую заявителем норму. По мнению субъекта обращения, указанное положение Кодекса, предусматривающее включение в трудовой стаж времени ухода за малолетними детьми только неработающей матери, противоречит принципу равенства прав матери и отца и носит дискриминирующий характер в отношении одного из родителей.

При проверке конституционности указанной субъектом обращения нормы Кодекса Конституционный Суд исходит из следующего. Государственный подход в отношении семьи, детей и родителей определен в статье 27 Конституции: забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей, а брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства. Наряду с гарантированной государством защитой материнства, отцовства и детства забота о ребенке обоими родителями остается составной частью государственной социальной политики. Уход за малолетним ребенком требует особой заботы и защиты, которые необходимы для его нормального физического, умственного, нравственного и психологического развития. В этот период жизни ребенка в силу объективных обстоятельств родитель может быть ограничен в реализации своего права на труд. Такие обстоятельства, обусловленные выполнением родительских обязанностей, должны учитываться при разработке компенсаторных механизмов в рамках государственной политики в сфере социальной защиты, поскольку Конституция закрепляет положения о принятой Республикой Казахстан модели социального государства, гарантирующего защиту брака и семьи, материнства, отцовства и детства. В государственной политике

защиты материнства и отцовства следует принять во внимание в том числе и то, что трудовое законодательство закрепляет за работодателем обязанность предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет по выбору самих родителей – матери либо отцу ребенка, а также родителю, одному воспитывающему ребенка (подпункты 1) и 2) пункта 1 статьи 100 Трудового кодекса Республики Казахстан). В государственной политике в сфере социальной защиты равенство каждого при реализации своих прав и свобод основано на запрете какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, возраста, состояния здоровья, в том числе инвалидности, или по любым иным обстоятельствам при предоставлении государством мер социальной защиты гражданам на основе дифференцированного подхода с учетом их трудового вклада, причины и степени нетрудоспособности, а также потребности в социальной защите. В связи с этим Конституционный Суд полагает, что при исчислении трудового стажа для назначения пенсионных выплат по возрасту необходимо засчитывать время ухода за малолетним ребенком и неработающему отцу при условии осуществления им фактического ухода. Конституционный Суд также обращает внимание на необходимость дополнительной проработки положений Кодекса, устанавливающих максимальный период учета времени ухода родителями за малолетними детьми при исчислении их стажа участия в пенсионной системе и трудового стажа только в пределах 12 лет в общей сложности, с учетом норм Конституции и принципов государственной социальной и семейно-демографической политики.

На основании изложенного Конституционный Суд Республики Казахстан постановляет: 1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 8) пункта 1 статьи 208 Социального кодекса Республики Казахстан во взаимосвязи с положениями статьи 4, пункта 2 статьи 6, подпункта 5) пункта 2 статьи 206 данного Кодекса и подпунктов 1) и 2) пункта 1 статьи 100 Трудового кодекса Республики Казахстан в следующем истолковании: неработающему родителю при исчислении трудового стажа для назначения пенсионных выплат по возрасту засчитывается время осуществления непосредственного ухода за малолетними детьми.

Таким образом, вопросы трудового права и права социального обеспечения были предметом рассмотрения с вынесением итоговых решений всех органов конституционного контроля: первым составом Конституционного Суда Республики Казахстан (1992–1995 гг.); Конституционным Советом Республики Казахстан (1996 – 2022г.г.), вторым составом Конституционного Суда, действующего с 2023 г. Конечно, обращает на себя внимание то, что Конституционный Совет за все время своего функционирования вынес не так много нормативных постановлений, касающихся прав и свобод человека и гражданина в целом и исследуемых нами вопросов в частности. На наш взгляд, этому есть объяснение, связанное с

тем, что граждане не являлись субъектами обращения в Конституционный Совет. В Конституции Республики Казахстан закреплено следующее положение: если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным (статья 78). На практике, за 27 лет функционирования Конституционного Совета, таких представлений со стороны судов было немного. Подобная ситуация сохраняется и в настоящее время. Однако то, что действующий Конституционный Суд по обращению граждан рассматривает на предмет конституционности нормативные правовые акты, непосредственно затрагивающие их права и свободы, закрепленные Основным Законом, кардинально активизировало его работу. Так, Конституционным Судом за период своей работы с 1 января 2023 г. до настоящего времени было принято более 70 итоговых решений и подавляющее большинство из них вынесено на основании обращения граждан страны. Проведенный нами обзор нормативных постановлений органов конституционного контроля Республики Казахстан по вопросам трудового права и права социального обеспечения подтверждает их действенность и эффективность в осуществлении защиты прав и законных интересов граждан в сфере социально-трудовых отношений, что в конечном счете позитивно влияет на социально-экономическую и политическую устойчивость нашего государства.

Список использованной литературы

1. Азимова Э.А. Справедливость для всех. // Казахстанская правда. - 14августа 2023 г.

2. Малиновский В.А., Нурмагамбетов А.М. Конституционный контроль в Республике Казахстан: Конституционный Суд – Конституционный Совет – Конституционный Суд. // Научно-практический журнал Конституционное и муниципальное право. – 2023. - №10.

3. Рогов И.И. Основные этапы становления и эволюции института конституционного контроля в Республике Казахстан. // Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс в 2-х томах. Т. 2.

4. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник. - Алматы: Жеті-жарғы, 1998.

5. Сартаев С.С, Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: Проблемы и перспективы. Монография. - Алматы 2002.

6. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). - СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015.

СУЛЕЙМЕНОВ Майдан Кунтуарович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, директор НИИ частного права Каспийского университета, академик НАН РК, д.ю.н., профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Принятие Конституции Республики Казахстан

Действующая Конституция Республики Казахстан была принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.

Какова была историческая необходимость принятия Конституции 1995г.? Ведь первая Конституция независимого Казахстана была принята 28 января 1993г., всего лишь за полтора года до принятия действующей.

Когда приняли Конституцию 1993г., было много высказываний о том, что она на века. Я в то время опубликовал статью, в которой утверждал, что через 2-3 года в Конституцию придется вносить изменения, так как это Конституция переходного периода, ситуация экономическая и политическая тогда менялась очень быстро. Правда, я не ожидал, что придется принимать новую Конституцию.

Основная причина – в нерешенности вопросов разделения властей в старой Конституции. Была закреплена президентская форма правления, однако большими полномочиями обладали и Верховный Совет, и местные Советы народных депутатов. В то же время механизма разрешения этих противоречий не было разработано. Первый кризис произошел в ноябре 1993 г. когда произошли самороспуски Советов народных депутатов, и 13 декабря -Верховного Совета.

После этого началась работа по подготовке изменений в Конституцию. Однако в марте 1995 г. разразился новый политический кризис, связанный с признанием Конституционным Судом нелегитимным Верховного Совета.

В этих условиях встал вопрос о разработке новой Конституции.

Кто автор Конституции?

Постановлением Президента РК от 22 мая 1995г. был создан Экспертно-консультативный совет при Президенте РК по проекту новой Конституции РК.

Членами Совета были 9 человек, из них 3 чиновника:

Шайкенов Н.А. – Министр юстиции, д.ю.н.

Колпаков К.А. – представитель Президента РК в Верховном Совете, к.ю.н., будущий Министр юстиции.

Мухамеджанов Б.А. – зав. отделом законодательных инициатив и правовой экспертизы аппарата Президента, следующий Министр юстиции.

Остальные 6 членов – это ученые:

4 специалиста по конституционному праву: академик Сапаргалиев Г.С., проф. Ким В.А., профессор Котов А.К., профессор Нурпеисов Е.К.

2 специалиста по гражданскому праву: проф. Басин Ю.Г. и академик Сулейменов М.К.

Я был назначен научным руководителем Совета.

Кроме того, было 3 иностранных эксперта:

Жак Аттали – советник Госсовета Франции;

Роллан Дюма – председатель Конституционного совета Франции;

Алексеев С.С. – председатель Научного совета Исследовательского центра РФ.

Нас называют авторами конституции. Но мы не авторы, мы эксперты. В постановлении Президента от 22 мая 1995 г. записано: завершить работу к 10 июня. Меньше месяца. За месяц Конституцию не напишешь. Мы, конечно, работали каждый день с утра до вечера, но обсуждали уже готовый текст.

Но на самом деле текст написал Нагашбай Шайкенов. – доктор юридических наук, ученик Алексеева С.С., сотрудник Екатеринбургской юридической академии, которого Президент РК Назарбаев Н. пригласил к себе советником, а затем назначил Министром юстиции.

Конституционные права и свободы человека и гражданина

Была еще одна причина, почему потребовалось изменение Конституции 1993 г. Одним из главных ее недостатков Шайкенов Нагашбай называл отсутствие раздела о правах человека. Раздел назывался «Права гражданина», о правах человека говорилось мельком, только в одной статье. Шайкенов Н. считал, что в Конституции во главу угла должны быть поставлены права человека. Именно поэтому Конституция 1995 г. открывается (после общих положений) разделом, который называется «Человек и гражданин».

Одной из центральных статей Конституции является статья 12, где говорится, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Обратите внимание на слова: «в соответствии с Конституцией». Это значит, что права человека, являясь естественными правами, тем не менее приобретают правовую защиту только будучи закрепленными в Конституции РК.

В этой же статье имеется пункт 9, гласящий, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

Это означает, что права и свободы человека неразрывно связаны с правами и свободами других лиц и что права и свободы человека неразрывно связаны с правом и нравственностью.

Права человека и гражданина: конституционные или гражданско-правовые?

Согласно Конституции РК к конституционным правам и свобода м относятся, в частности, права: на признание правосубъектности и защиту своих прав и свобод (статья 13), на равенство перед законом и судом (статья 14), на жизнь (статья 15), на личную свободу (статья 16), на защиту достоинства (статья 17), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (статья 18), на определение национальной, партийной и религиозной принадлежности (пункт 1 статьи 19), на пользование родным языком и культурой (пункт 2 статьи 19), на свободу слова и творчества (статья 20), на свободное передвижение по территории и свободный выбор местожительства (статья 21), на свободу совести (статья 22), на свободу объединений (статья 23), на свободу труда (статья 24), на неприкосновенность жилища (статья 25) и другие.

Однако что характерно, большинство этих конституционных прав являются также и гражданско-правовыми и закреплены в ГК.

По структурно-функциональному признаку личные неимущественные права в гражданском праве могут быть классифицированы следующим образом:

1) личные неимущественные права, обеспечивающие физическое существование гражданина (физические лица), в том числе право на жизнь, право на здоровье, право на благоприятную окружающую среду, право на свободу и личную неприкосновенность;

2) личные неимущественные права, обеспечивающие социальное существование гражданина (физического лица), включая право на имя (фамилию, отчество), право на честь, достоинство и деловую репутацию, право на частную (личную) жизнь, право на свободу передвижения[462].

Как видим, многие конституционные права и свободы одновременно являются гражданско-правовыми личными неимущественными правами. Как это можно объяснить? И как объяснить, что конституционные нормы, регулирующие конституционные права и свободы, одновременно являются или превращаются в гражданско-правовые отношения?

Конституционное право как комплексная суперотрасль права. Соотношение с гражданским правом.

В теории конституционного права делались попытки разрешить эту проблему, причем иногда весьма оригинальным образом, я бы сказал, поэтически-математическим.

Во-первых, конституционное право сравнивается с генеральным планом застройки города. Строительство конкретных объектов требует разработки типовых

462 Красавчикова Л.О. Понятие и система личных неимущественных прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации. Екатеринбург, 1994. - С. 53-76.

проектов, являющихся продолжением и завершением градостроительного проектирования. Градостроительный проект красной нитью проходит через детальное проектирование, «растворяется» в нем, но «растворяется», не исчезая, а воплощаясь, не теряя своего предназначения, а обретая его. Точно так же и конституционное право лежит в основе всей системы советского права, не утрачивая характера отрасли права. Во-вторых, конституционное право сравнивается с арифметикой, которая лежит в основе комплекса различных отраслей математики – алгебры, геометрии, функциональных и интегральных исчислений и многих других. В-третьих, право с его многочисленными отраслями можно сравнить с большим ветвистым деревом. Каждая ветвь этого дерева – отрасль права, а его ствол, от которого отходят ветви, – конституционное право[463].

В теории конституционного права общепризнанным является мнение, что предмет конституционного права носит двуединый характер, т.е. включает в себя две группы общественных отношений:

1) общественные отношения, которые регулируются нормами конституционного права в общем, а конкретная регламентация осуществляется нормами других отраслей права;

2) общественные отношения, которые регулируются только нормами конституционного права (организация государственной власти и т.п.)[464].

Таким образом, совершенно очевидно, что конституционное право как отрасль права состоит из двух самостоятельных частей:

1) конституционное право, которое непосредственно регламентирует общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти. Эту часть конституционного права можно назвать «конституционное государственное право»;

2) конституционное право, выступающее основой всех остальных отраслей национального права. Эту часть можно назвать «конституционные основы отраслей национального права».

Конституционное право представляет собой суперотрасль права, надотрасль, стоящую над всеми отраслями национального права и выступающую их основой.

Нормы гражданского права закреплены во многих статьях Конституции Республики Казахстан, – например, статья 6 о государственной собственности, статья 2 о правах и свободах человека и гражданина (в частности, пункт 4 статьи 12 о правах и обязанностях иностранцев и лиц без гражданства), статья 13 о правосубъектности, статья 18 о личных имущественных правах, статья 20 об информации, статья 21 о праве свободного передвижения, статья 22 о свободе совести (объединяться в религиозные организации), статья 23 об общественных объединениях, статья 25 о праве на жилище, статья 26 о праве граждан на частную собственность

463. Советское конституционное право // Под. ред Русиновой С.И. и Рянжина В.А. Л.: Изд. ЛГУ, 1975. - С. 10-11 (автор главы Рянжин В.А.).

464. Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Российской Федерации и Республики Казахстан: общие черты и особенности. Учебное пособие (курс лекций). Алматы: Білім, 2004. - С. 6.

и на предпринимательство, статья 29 – услуги на охрану здоровья, статья 30 – услуги на получение образования, подпункт 4) статьи 66 о праве Правительства РК на организацию управления государственной собственностью.

То же самое можно сказать и о других отраслях права. Все отрасли права, как основные, так и комплексные, получили или должны получить закрепление в Конституции. Конституция является основой, базой и источником всех отраслей права.

Это значит, что Конституция является источником и конституционного, и всех других отраслей права. Это значит, что одна и та же норма находится в составе и конституционного права, и в составе, например, гражданского права.

Как раз этот вопрос является камнем преткновения для всех конституционалистов: как можно допустить, чтобы одна и та же правовая норма находилась одновременно в составе сразу двух отраслей права.

Между тем эта проблема легко решается с позиции теории комплексных отраслей права.

Конституционное право – эта суперотрасль, надотрасль, стоящая над всеми отраслями права. Оно стоит во главе пирамиды отраслей права. И все отрасли права берут из него начало. Нормы этих отраслей, проросшие в конституционное право, являются ведущими, основой и началом этих отраслей права. Но поскольку отрасли права являются и публичными, и частными, то и нормы конституционного права в этой части являются и публичными, и частными. А отрасль права, объединяющая в себе публичные и частные нормы, по моей концепции, является комплексной отраслью права.

Конституционное право, на мой взгляд – это комплексная суперотрасль права.

«Конституционное государственное право» – это публичное право. А вот «конституционные основы отраслей национального права» состоят из норм как публичного, так и частного права.

Конституция и право собственности

Общие положения о праве собственности (статья 6 Конституции Республики Казахстан). Государственная и частная собственность. В Конституции РК содержатся две статьи, посвященные собственности (статьи 6 и 26). В этих статьях закреплены основные, фундаментальные положения о собственности и праве собственности, на основе которых развилось многочисленное и разветвленное законодательство о собственности.

Поскольку право собственности является центральным институтом гражданского права, практически можно говорить о влиянии этих статей Конституции на развитие всего гражданского законодательства.

В пункте 1 статьи 6 Конституции закреплено, что «в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность».

Основные положения о праве собственности содержатся в Гражданском кодексе Республики Казахстан. В пункте 1 статьи 188 ГК РК закреплено, что право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

В ГК РК закреплены и понятия государственной и частной собственности.

Во многих законодательных и иных нормативных правовых актах, в том числе и в постановлениях Конституционного Совета РК, применительно к государственной и частной собственности применяется термин «формы собственности». В силу его распространенности с этим термином можно примириться, хотя, строго говоря, его применение нельзя признать вполне точным. У собственности вообще-то не должно быть форм, собственность едина, и правовой режим собственности должен быть единым. Деление на государственную (и далее – на республиканскую и коммунальную) и частную (и далее – на собственность граждан и негосударственных юридических лиц) – это деление по субъектам единой собственности (государство, административно-территориальная единица, гражданин, юридическое лицо).

По таким признакам может быть выделено множество видов собственности: корпоративная, кооперативная, кондоминиум, общая и т.п.

Отсюда вытекает важный принцип правового режима собственности, проявлением чего является закрепленное в Конституции равенство государственной и частной собственности.

Необходимость закрепления данной нормы связана с тем, что государство, помимо того, что оно является собственником, еще выступает и в виде властного суверена, могущего своими законами и действиями создать преимущества и предоставить льготы государственной собственности. Норма Конституции становится преградой этому стремлению государства и его органов.

Это положение играет важную роль при разработке и принятии законов. Многие нормы принимаемых законов подвергались в процессе принятия существенной корректировке, в случае если они нарушали принцип равенства государственной и частной собственности. Неоднократно вмешивался в этот процесс Конституционный Совет РК. В ряде постановлений он активно проводил в жизнь принцип равенства государственной и частной собственности, давал понимание этого равенства.

Например, в постановлении от 3 ноября 1999 г. № 19/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 6 и подпунктов 1) и 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан» при ответе на постановленный Правительством РК вопрос, позволяют ли нормы Конституции предусмотреть в законе особенности правового положения государственных учреждений, заключающиеся в ограничении распоряжения ими деньгами и их ответственности в пределах утвержденной сметы, регистрации гражданско-правовых сделок, Конституционный Совет указал:

Что касается возможности ограничения ответственности государственных учреждений размером утвержденной им сметы, то такое ограничение противоречит положению статьи 6 Конституции Республики Казахстан о равной защите государственной и частной собственности, поскольку этим ущемлены права и законные интересы не государственных учреждений, а их договорных и иных контрагентов. Создание односторонних преимуществ в полном возмещении убытков или ограничении в этом хозяйствующих субъектов какой-либо формы собственности недопустимо. Принцип равной правовой защиты собственности заключается не только в одинаковых процессуальных возможностях отстаивать каждому из собственников свои интересы в суде, но и в одинаковой мере имущественной ответственности хозяйствующих субъектов друг перед другом по своим договорным обязательствам независимо от правового режима собственности, в котором они находятся.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конституции в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Данное конституционное положение означает, что в Республике Казахстан государство гарантирует равные возможности защиты и восстановления нарушенных прав субъектам обеих форм собственности. Смысл конституционного требования о равной защите государственной и частной собственности заключается также в том, что государственный и частный собственник в конкретных правоотношениях, разрешенных и допускаемых для них законодательством, будут подчиняться одному и тому же правовому режиму как в публичной (налоги и пр.), так и частной (договорные правоотношения и т.п.) сферах.

Пункт 2 статьи 6 Конституции Республики Казахстан устанавливает: *«Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом».* Это положение Конституции означает, что правовой режим собственности, объем и пределы осуществления собственником его правомочий регламентируется законом. Согласно подпунктам 1), 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Парламент вправе издавать законы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, режима собственности и иных вещных прав. В интересах государства право собственности может быть ограничено законом. Тем более могут быть ограничены права государственных юридических лиц, в частности, государственных учреждений, создаваемых самим государством. Данное положение вытекает также из пунктов 1, 2 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

Следовательно, содержание пункта 2 статьи 6, подпунктов 1), 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан позволяет закрепить в законе как особенности правового режима государственной собственности, так и ограничить государственные учреждения в их правосубъектности, в том числе установить

ограничения их права распоряжаться деньгами, равно как и предусмотреть регистрацию сделок, заключаемых государственными учреждениями. В соответствии со статьей 204 Гражданского кодекса Республики Казахстан собственник определяет юридическую судьбу учреждения и содержание его деятельности, то есть собственник может ограничить круг сделок, заключаемых своими учреждениями, установить контроль за заключаемыми сделками.

В постановлении от 6 декабря 2000 г. № 20/2 «О представлении суда города Балхаша Карагандинской области о признании неконституционной статьи 52 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях и пункта 5 примечаний к статье 175 Уголовного кодекса Республики Казахстан» Конституционный Совет отметил следующее:

Однако из пункта 1 статьи 6 Конституции не следует, что государство гарантирует равную защиту собственности путем установления одинаковой ответственности за совершение одинаковых противоправных действий против чужой собственности. Согласно же пункту 2 статьи 6 Конституции объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантия их защиты определяются законом. В соответствии с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции, законодатель вправе издавать законы, касающиеся ответственности физических лиц, исходя из общественной опасности правонарушений, реального вреда для охраняемых правом общественных отношений. Нормы законодательства Республики Казахстан, обеспечивая равную защиту права собственности как организаций, так и граждан, устанавливают различные меры ответственности за одинаковые правонарушения, учитывая значимость похищенного имущества для собственника.

В рассматриваемом случае законодатель установил за противоправные деяния, направленные против собственности физических лиц, более строгий вид ответственности – уголовную, что является дополнительной гарантией защиты права собственности человека и гражданина. Следует также учитывать, что рассматриваемые нормы дифференцируют ответственность не по формам собственности (государственная и частная), а по собственникам (граждане или организации). Организации могут создаваться как на базе государственной, так и частной собственности. Следовательно, законодатель не нарушил конституционный принцип равной защиты государственной и частной собственности.

Право собственности граждан (статья 26 Конституции Республики Казахстан). Статья 26 Конституции развивает общие положения о собственности, закрепленные в статье 6 Конституции, применительно к собственности граждан.

Одними из самых важных и часто используемых на практике норм Конституции являются нормы пункта 3 статьи 26 Конституции, который гласит:

«Никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения».

Данный пункт состоит из двух положений: 1) никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда; 2) принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения.

Первое положение общее, касающееся всех форм собственности. Второе – специальное, посвященное принудительному изъятию имущества для государственных нужд.

При анализе этих двух положений возникает два вопроса:

1) вытекает ли из фразы «никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда» необходимость предшествующего такому лишению решения суда?

2) насколько тесно связаны эти фразы между собой, то есть возможно ли принудительное отчуждение имущества для государственных нужд во внесудебном порядке?

На оба эти вопроса дал ответ Конституционный Совет. Рассмотрим их последовательно.

Первый вопрос. В постановлении от 16 июня 2000 г. № 6/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан» Конституционный Совет отметил следующее: «Ограничение конкретного имущественного права в случаях, предусмотренных законами, правомерно как в гражданско-правовых отношениях, так и в публично-правовой сфере».

Это возможно, например, либо в порядке конфискации в виде наказания по суду за совершенное правонарушение, либо в порядке реквизиции для государственных нужд, например, в случаях стихийного бедствия, иного чрезвычайного происшествия с последующим равноценным возмещением.

Норму пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан «никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда» следует понимать так, что это положение не требует во всех случаях предварительного судебного решения о наложении штрафа как меры административного принуждения.

Не противоречат пункту 3 статьи 26 Конституции случаи, когда виновное в совершении административного правонарушения лицо не оспаривает в суде законность и обоснованность решения уполномоченного органа о наложении административного взыскания в виде денежного штрафа, несмотря на то, что Конституцией и процессуальными нормами законодательства об административной ответственности ему гарантировано обжалование этого решения в суде. Равно как и уполномоченному органу предоставлена судебная возможность добиваться выплаты наложенного штрафа лицом, уклоняющимся от исполнения данной меры административного принуждения.

Второй вопрос. В постановлении от 20 декабря 2000 г. № 21/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан» Конституционный Совет отметил следующее: «Пункт 3 статьи

26 Конституции состоит из двух частей: первая: «никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда», вторая: «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения».

Конституционная норма о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, является конституционным правилом, предусматривающим гарантию защиты права собственности. Однако указанное положение не является абсолютным и не предполагает обязательного предварительного судебного решения при отчуждении имущества. Такая правовая позиция Конституционного Совета выражена в его постановлении от 16 июня 2000 года № 6/2. Принудительное отчуждение имущества собственника возможно лишь при соблюдении следующих обязательных условий, названных во второй части пункта 3 статьи 26 Конституции: для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом; при условии равноценного возмещения. Таким образом, Конституция Республики Казахстан допускает возможность лишения собственности вне рамок судебных процедур, но лишь при обязательном соблюдении этих конституционных условий.

Отчуждение имущества возможно в соответствии с законом как на основании предварительного судебного решения, так и при обязательном последующем судебном контроле за законностью и обоснованностью отчуждения имущества в случае обжалования собственником соответствующего решения государственного органа в порядке, установленном законом.

Что следует понимать под принудительным изъятием имущества для государственных нужд?

В Законе РК от 1 марта 2011 г. «О государственном имуществе», определяются три таких случая: национализация, реквизиция, изъятие земельных участков для государственных нужд.

Конституционная норма о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, является конституционным правилом, предусматривающим гарантию защиты права собственности. Однако указанное положение не является абсолютным и не предлагает обязательного предварительного судебного решения при отчуждении имущества. Такая правовая позиция Конституционного совета выражена в его постановлении от 16 июня 2000 года № 6/2. Принудительное отчуждение имущества собственника возможно лишь при соблюдении следующих обязательных условий, названных во второй части пункта 3 статьи 26 Конституции: для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом; при условии равноценного возмещения. Таким образом, Конституция Республики Казахстан допускает возможность лишения собственности вне рамок судебных процедур, но лишь при обязательном соблюдении этих конституционных условий.

Наиболее актуальным и спорным является принудительное изъятие земельных участков для государственных нужд. Все помнят, какая вакханалия творилась, когда во многих городах Казахстана, особенно в Алматы и Астане, под видом исполнения генерального плана застройки города сносились целые районы в самом центре города, причем не для государственных нужд, а для коммерческой застройки. Остановить эту вакханалию не смог никто, ибо цены на недвижимость росли в астрономической прогрессии и бешеные прибыли получали все, кто был причастен к строительству жилья. И только экономический кризис остановил этот разгул беззакония и нарушения прав граждан.

К чести Конституционного Совета, он пытался как-то остановить массовые сносы жилых зданий и принял специальное постановление по этому вопросу. В постановлении от 1 июля 2005 № 4 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан» Конституционный Совет отметил следующее.

В резолютивной части постановления Конституционного Совета от 20 декабря 2000 года № 21/2 отмечается, что пункт 3 статьи 26 Конституции в части «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения» следует понимать так, что это отчуждение возможно лишь при обязательном соблюдении условий, названных в этой норме: во-первых, для государственных нужд, во-вторых, в исключительных случаях, предусмотренных законами, и, в-третьих, при условии равноценного его возмещения.

Указанные положения создают гарантии защиты права собственности и являются обязательными для законодательных и правоприменительных органов при осуществлении им своих полномочий. В постановлениях от 20 декабря 2000 года № 21/2 от 9 июля 2001 года № 12/2 Конституционный Совет отмечал, что Конституция не определяет содержание понятий «государственные нужды», «исключительные случаи», «условия равноценного возмещения», возлагая такую задачу на законы. Однако в законодательных актах вышеназванные понятия полностью не раскрыты, что создает определенные трудности в правоприменительной деятельности.

В Земельном кодексе Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442- II, законах от 16 апреля 1997 года №94-I «О жилищных отношениях», 20 мая 1998 года № 230-I «О статусе столицы Республики Казахстан», от 1 июля 1998 года № 258-I «Об особом статусе города Алматы» в качестве условия отчуждения земельных участков указываются не «государственные нужды», как это определено в Конституции, а «государственные надобности», что позволяет на практике расширительно толковать условия принудительного отчуждения земельных участков, предусмотренные пунктом 3 статьи 26 Конституции.

Разногласия между государством и собственниками, касающиеся сноса аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением), и исполнения генерального плана городов и иных населенных пунктов, зачастую возникают из-за

отсутствия законодательного урегулирования процедур, в соответствии с которыми осуществляются мероприятия, признанные обеспечить сбалансированный учет интересов всех участников процесса оценки и изъятия земельных участков.

Конституционный Совет полагает, что понятия «нужда» и «надобность» хотя и близки по содержанию, но, тем не менее, в контексте названных нормативных правовых актов несут не одинаковую смысловую нагрузку. Представляется, что термин «нужда» означает более высокую степень потребности, чем «надобность». В этой связи термин «государственные нужды» в пункте 3 статьи 26 Конституции следует понимать и применять в сочетании с понятием «исключительный случаи».

На основании изложенного Конституционный Совет постановил:

Рекомендовать Правительству Республики Казахстан рассмотреть вопрос об инициировании внесения изменений и дополнений в законодательные акты Республики по вопросам права собственности в целях обеспечения единообразного понимания и употребления понятий «государственная нужда», «исключительные случаи» и «равноценное возмещение имущества», а также урегулирования процедур, в соответствии с которыми осуществляются оценка и изъятие земли для государственных нужд по основаниям, предусмотренным законом.

В Послании Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» от 25 мая 2010 г. № 09-5/1 указано, что:

До настоящего времени не внесены в действующее законодательство все необходимые изменения и дополнения, вытекающие из решений Конституционного Совета по вопросам принудительного отчуждения имущества для государственных нужд.

Я могу дополнить, что подобные изменения не внесены и по сей день.

К анализу пункта 3 статьи 26 Конституции РК обратился и Конституционный Суд Республики Казахстан.

В Нормативном постановлении Конституционного Суда Республики Казахстан от 19 апреля 2024 года №41-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 25 и пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан» закреплена примерно та же формула:

1. «Лишение имущества во всех спорных случаях может производиться на основании предварительно принятого судом решения или иными способами, предусмотренными законом, с возможностью последующего судебного контроля за законностью отчуждения имущества».

В то же время Конституционный Суд закрепил очень важное положение:

«2. Норму, содержащуюся в пункте 1 статьи 25 Конституции и устанавливающую, что «не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда», с учетом конституционных норм о жилище, имуществе и праве собственности, об иных правах и свободах человека необходимо понимать буквально. Человек может быть лишен жилища только по решению суда. Санкционирование

прокурором процедуры по принудительному обращению взыскания на жилище не отменяет судебное решение, не заменяет его и не равнозначно ему».

Это означает, что лишение жилища возможно только по решению суда. Вариант с последующим рассмотрением дела судом в данном случае исключается. Это, несомненно, большой шаг вперед в обеспечении гарантий защиты прав граждан.

В то же время данное решение порождает ряд вопросов:

Во-первых, оно вступает в определенное противоречие с утверждением, сделанном в пункте 1 этого же постановления, где допускается лишение имущества иными (кроме судебного) способами, предусмотренными законом;

Во-вторых, как быть с земельными участками? Ведь Конституционный Совет, анализируя пункт 3 статьи 26 Конституции, однозначно подтвердил, что земельные участки могут изыматься без суда. Но ведь земельные участки под индивидуальное жилищное строительство и личное подсобное хозяйство предназначены для жилья. Следовательно, их теперь можно изымать только в судебном порядке? Тогда встает вопрос о земельных участках, предназначенных для сельскохозяйственного производства. Они имеют не менее важное значение. Почему их можно изымать без суда?

Таким образом, положение пункта 3 статьи 26 Конституции о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, на практике превратилось в профанацию. Усилиями Конституционного Совета РК были допущены многочисленные исключения из этой нормы. К сожалению, текст Конституции допускает такое толкование. Мои попытки доказать, что это в принципе неверно, натыкались на нормы о реквизиции, которая действительно и вне всяких сомнений производится во внесудебном порядке. Текст пункта 3 статьи 26 Конституции можно было истолковать таким образом, что она допускает необходимость не только предварительного судебного решения при изъятии имущества гражданина, но и возможность такого изъятия без суда с предоставлением гражданину права обжаловать в суд решение о таком изъятии. Но такое толкование в принципе искажает смысл нормы о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда.

Я приведу для примера текст из Конституции РК 1993 г.

В статье 47. (Частная собственность неприкосновенна) Конституции РК от 28 января 1993 г. было записано:

«Никто не может быть лишен своей собственности, иначе как по решению суда.

Реквизиция может применяться лишь в исключительных случаях, прямо предусмотренных законом».

Очень четко и очень ясно. Только через суд, только реквизиция без суда и в исключительных случаях.

Получается, что Конституция 1995 г. резко ухудшила положение граждан в плане защиты от незаконного изъятия их собственности по сравнению с Конституцией 1993 г.

Я очень надеюсь, что Конституционный Суд заинтересуется этой проблемой, и мы сможем совместными усилиями как-то решить ее.

Поправки в Конституцию: достоинства и недостатки

5 июня 2022 г. на Республиканском референдуме большинством в 77,18 процента всех голосовавших принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Основной причиной, по которой поправки набрали подавляющее количество голосов, является то, что из Конституции исключены все нормы, предоставляющие необоснованные привилегии Елбасы и его семье. Было при этом и возмущение в соцсетях, что в Конституции сохранились привилегии экс-президентов (пункт 3 статьи 46), так как эти привилегии автоматически распространяются на Назарбаева. Однако эту норму исключать нельзя, если мы хотим остаться цивилизованным государством. Во всех странах есть статья об экс-президентах, это, в конце концов, символ высшей власти в стране. И касается эта статья не только и не столько Назарбаева, но и всех последующих экс-президентов, в том числе и Токаева К.К., когда после второго срока он уйдет с поста Президента.

Сейчас есть смысл поговорить о тех поправках, которые вызывают критику. Я не буду повторять то, что я уже писал в предыдущих статьях: что поправки носят косметический характер, что они на самом деле не ослабляют, а наоборот, усиливают суперпрезидентскую вертикаль и т.п.

За эти поправки я все равно бы проголосовал, но есть среди поправок такие юридические несуразности, из-за которых многие юристы проголосовали против всего пакета поправок.

Я приведу только два примера:

Пример первый. Пункт 4 статьи 48 Конституции РК в новой редакции гласит:

«4. Близкие родственники Президента Республики Казахстан не вправе занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственого сектора».

Прекрасная норма, явившаяся реакцией на засилье семьи Назарбаева во всех сферах политической и общественной жизни, тридцатилетний произвол, коррупцию, рэкет и прочие художества, творимые многочисленными братьями, сестрами, племянниками, внуками, невестками и пр. и пр.

Но здесь возникает ряд юридических вопросов.

Прежде всего вызывает большие сомнения понятие «квазигосударственный сектор». Это не имеющее аналогов, противоречащее всем правилам юридической техники понятие, обозначающее акционерные общества (АО) и товарищества с ограниченной ответственностью (ТОО) с участием государства. А что значит АО и ТОО? Это частная собственность, то есть негосударственная. Если ты создаешь частное предприятие, ты должен отпустить его в свободный рынок, а не привязывать к себе всякими ложными понятиями.

Ведь для чего Назарбаев создавал многочисленные национальные холдинги и национальные компании? Ответ совершенно ясный: для того, чтобы выводить из

госбюджета колоссальные суммы денег и потом расхищать их. Ладно, – национальные компании! Они в принципе нужны в том или ином качестве при условии их кардинального реформирования.

Но что касается холдинга «Самрук-Казына» – то это явный паразит, черная дыра, в которую утекают миллиарды государственных денег, то есть наших денег как налогоплательщиков.

Но вместо того, чтобы ликвидировать «Самрук-Казына», администрация Президента РК пытается его сохранить. И закрепление понятия «квазигосударственный сектор» в Конституции РК весьма этому способствует.

Пример второй. В статью 61 Конституции внесены следующие дополнения:

1) пункт 2 дополнить частью второй следующего содержания:

«Законопроекты, внесенные в порядке законодательной инициативы Правительства Республики в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, подлежат рассмотрению Парламентом немедленно на совместном заседании его Палат».

2) пункт 3 дополнить частью третьей следующего содержания:

«В случае внесения в Парламент законопроектов, предусмотренных частью второй пункта 2 настоящей статьи, Правительство Республики вправе принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона, по вопросам, указанным в части первой настоящего пункта, которые действуют до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов».

Если сказать, что эти поправки вызывают у юристов возмущение, значит, ничего не сказать. Это искажение основополагающих положений теории разделения властей: законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть. И если в каком-либо государстве законодательные функции возлагаются на исполнительную власть, это очень тревожный признак состояния дел в этом государстве.

Вчитайтесь в поправки. Видимо, это реакция на январские события. Говорится об угрозе жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка. Ясно, что речь идет об общественных беспорядках. Однако дальше говорится об экономической безопасности. Это понятие очень расплывчатое, под него можно подвести самые различные ситуации, что вызывает определенную тревогу.

Впрочем, это более-менее поправимо. В конце концов Парламент с этим может разобраться, он для этого и создан.

Но такого решения проблемы разработчикам показалось недостаточно.

В пункте 3 статьи 61 Конституции закрепляется право Правительства РК принимать под свою ответственность временные нормативные акты, имеющие силу закона.

Это прецедент, не имеющий аналогов в нашей истории. Даже в годы большевистского террора, когда постановления Совнаркома были выше любого

закона, они все-таки не назывались законами. Даже в эпоху правления Назарбаева единственное, что он придумал, это Указы Президента, имеющие силу Закона. Но все-таки Президента, а не Правительства.

И главное, какая необходимость? Ведь и так Парламент должен принять внесенный Правительством законопроект немедленно! А что такое немедленно? Видимо, Конституционный Суд и это разъяснит, но я думаю, это 2-3 дня. Что может произойти за 2-3 дня, на что у Правительства не хватит сил? Трудно это представить. Но даже если произойдет что-то из ряда вон выходящее, на что Президент? Он может за один час объявить чрезвычайное положение, и все проблемы, которые могут возникнуть до принятия Парламентом Закона (напоминаю, это 2-3 дня, максимум неделя) могут быть разрешены.

Ну, и зачем надо было ломать классическую, проверенную веками теорию разделения властей?

На мой взгляд, это существенный прокол разработчиков поправок в Конституцию.

Я повторяю, в целом я поддерживаю поправки в Конституцию, поддерживаю стремление Президента К.К. Токаева построить Новый Казахстан. Но в то же время я хочу, чтобы это стремление было юридически чистым, ибо нарушение основополагающих правовых принципов может привести не к тем результатам, к достижению которых мы все стремимся.

Общенародное достояние. И, наконец, к вопросу о воспринятом на ура было всем обществом, в том числе и юристами, положении об общенародной собственности. В пункте 3 статьи 6 Конституции было записано:

«Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности».

Эта норма изменена и теперь звучит так: *«Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство».*

На мой взгляд, это популизм чистой воды.

Во-первых, по проекту изменений от имени народа право собственности все равно осуществляет государство. Получается, что в конечном счете то, чего хочет народ, будет определять государство.

Во-вторых, все это уже было. В Советском Союзе, в том числе в Сталинской Конституции 1936 г., государственная собственность определялась как общенародная. И что, решал в то время народ хоть что-нибудь?

В-третьих, общенародная собственность – это ничья собственность. Недаром в Советском Союзе отношение к общенародной собственности было как к чужой собственности. Поэтому всеобщее распространение получили так называемые «несуны» – люди, которые тащили с предприятия, где работали, все, что плохо лежит, к себе домой – в свою личную собственность. А вот личная (тогда слово «частная» было под запретом) была священной.

В-четвертых, как юрист я вообще не понимаю, что такое общенародная собственность. Сейчас у нас по Конституции и Гражданскому кодексу две формы

собственности: государственная и частная. Теперь, видимо, будет три: общенародная на природные ресурсы, государственная – на имущество, не относящееся к природным ресурсам (то есть имущество типа казны, государственных предприятий и пр.), и частная. Но общенародной собственностью тоже распоряжается государство. Получается как в Советском Союзе: государственная (общенародная).

Чтобы не быть голословным насчет Советского Союза, приведу выдержки из различных Конституций, действовавших в нашей стране.

Конституция СССР 1936 г. (Сталинская конституция). Статья 5: «Социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародное достояние), либо форму кооперативно-колхозной собственности». Конституция СССР 1977 г., статья 11: «Государственная собственность – общее достояние советского народа».

Конституция Казахской ССР 1978 г. Статья 10: «Основу экономической системы Казахской ССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности». Статья 11: «Государственная собственность – общее достояние всего Советского народа».

Вообще понятие собственность народа (общенародная собственность, народное достояние) используют в разных ситуациях, но в основном для того, чтобы вбросить популярные среди народа лозунги.

Предложения по совершенствованию Конституции

У меня есть предложения, которые, как мне представляется, помогут в демократизации государства и развитии гражданского общества Казахстана, и которые я сделал в 2018 году, в самый разгар правления Назарбаева Н. Из этих предложений, при принятии поправок в Конституцию в 2022 году, было учтено только предложение № 6 о создании Конституционного Суда. Остальные предложения, по моему мнению, остаются актуальными до сих пор.

1. Реорганизовать Парламент, сделать его однопалатным как более отвечающим унитарности государства, убрать все нормы, ограничивающие его деятельность. Ввести выборность всех без исключения депутатов.

Передать Парламенту функции назначения и освобождения от должности Премьер-Министра и членов Правительства, а также заслушивания их регулярных отчетов о результатах своей деятельности.

2. Создать при Парламенте Общественную палату на постоянно действующей основе (по 2-3 представителя от каждой области и городов республиканского значения). Поручить Общественной палате предварительное обсуждение каждого законопроекта для учета интересов жителей каждого региона страны.

3. Принять новый закон о выборах. Выборы должны быть тайными, прямыми, в основном по мажоритарной системе (за отдельных кандидатов). Выборы по

пропорциональной системе (по партийным спискам), даже если их предусмотреть, то в небольшом процентном соотношении с выборами по мажоритарной системе. Восстановить правило о самовыдвиженцах. Предусмотреть участие наблюдателей от всех участвующих в выборах кандидатов и от партий и общественных объединений на всех стадиях избирательного процесса, в том числе при вскрытии урн и подсчете голосов. То же самое при онлайн-выборах.

4. Убрать все ограничения для создания партий. Пусть партий будет много, и пусть все они борются за голоса избирателей.

Сделать выборными должности акимов всех уровней, причем выборами не маслихатами, а населением соответствующего региона на конкурсной основе.

5. Ввести выборность судей всех уровней населением соответствующего региона, вплоть до Верховного Суда. Может быть, это устранит зависимость судей от вышестоящего начальства и поможет в борьбе с коррупцией, поразившей судебную систему.

6. Запретить трансферты из Национального фонда в бюджет на текущие цели. Преобразовать распределение Национального фонда, направляя средства из него на социальное страхование, здравоохранение, образование и науку, а также на прямые выплаты дивидендов населению. Последнее предложение выглядит популистским, и сразу его вводить не стоит, но именно так живет соседняя Монголия, значительно более бедная на природные ресурсы страна, чем Казахстан. И тем не менее каждый житель ежегодно получает определенную сумму (пока по 1 тысяче долларов на человека, но есть тенденция роста).

Эти преобразования могут быть произведены даже без внесения больших изменений в Конституцию и не приведут к изменению конституционного строя. Но они могут послужить существенному изменению обстановки в обществе, во многом снять протестные настроения и способствовать развитию демократии в Казахстане.

НУРМУХАНОВ Бакыт Маратович –
заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Казахстан, к.ю.н.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ ЧЕРЕЗ ВНЕДРЕНИЕ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ УТВЕРЖДЕНИЯ КАЗАХСТАНА КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции[465] Республика Казахстан утверждает себя социальным государством, высшими ценностями которого человек, его жизнь, права и свободы.

465 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). URL: www.adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000 (дата обращения: 14.03.2025).

Как неоднократно отмечал орган конституционного контроля, это общее положение раздела I означает, что Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство создавать условия для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватные возможностям государства (нормативные постановления Конституционного Совета от 20 апреля 2004 года № 3, от 21 января 2020 года № 1 и Конституционного Суда от 8 апреля 2023 года № 8)[466].

Обозначенный стратегический курс развития государства выражается в реализации ряда конституционных прав и свобод человека и гражданина, среди которых важное место занимает право граждан Республики на охрану здоровья (пункт 1 статьи 29 Конституции).

Право человека на охрану здоровья тесно связано с правом на жизнь и другими правами личности. Здоровье как неотчуждаемое благо, без которого утрачивают значение многие другие ценности, существенно влияет на качество жизни человека. Состояние здоровья населения страны является одним из критериев определения уровня социального благополучия общества.

Данное право также закреплено в основополагающих международных правовых актах. Согласно пункту 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека[467] каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

В соответствии со статьей 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах[468] участвующие в нем государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Меры, которые должны быть приняты для осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для обеспечения здорового развития ребенка, предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними, создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Конвенция о правах ребенка[469] налагает на государства-участники обязательства уважать и обеспечивать все предусмотренные в ней права детей, в первую оче-

466 Интернет-ресурс Конституционного Суда Республики Казахстан: URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/activities/directions?lang=ru (дата обращения: 25.06.2025).

467 Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217A (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 года). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 14.03.2025).

468 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят резолюцией 2200A (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года и ратифицирован Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000087 (дата обращения: 11.04.2025).

469 Конвенция о правах ребенка (принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20 ноября 1989 года и ратифицирована постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/B940001400 (дата обращения 17.05.2025).

редь их неотъемлемые права на жизнь и здоровое развитие. Данные обязательства включают законодательные, административные и другие меры. При этом особо оговорено, что в отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества (статьи 4 и 6).

В Преамбуле Устава (Конституции) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) от 22 июля 1946 года[470] сказано, что здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов. Обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения. Здоровье всех народов является основным фактором в достижении мира и безопасности и зависит от самого полного сотрудничества отдельных лиц и государств. Принимая Устав, государства провозгласили, что эти принципы являются основными для счастья, гармоничных отношений между всеми народами и для их безопасности.

Аналогичное определение дано в Кодексе Республики Казахстан от 7 июля 2020 года «О здоровье народа и системе здравоохранения»[471]: здоровье – состояние полного физического, духовного (психического) и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов (подпункт 73) статьи 1).

Право на охрану здоровья корреспондируется с обязанностью государства охранять здоровье граждан путем создания соответствующих условий правового, социального, экономического, научного характера; развития системы здравоохранения; содействия в формировании здорового образа жизни; обеспечения равенства граждан в получении безопасной, эффективной и качественной медицинской помощи, ее доступности и других мер[472]. Эти меры направлены на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого гражданина, поддержание его активной долголетней жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья[473]. Право на охрану здоровья и право на медицинскую помощь соотносятся между собой как общее и частное[474].

---

470 Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 года. URL: https://apps.who.int/gb/bd/pdf/bd47/ru/constitution-ru.pdf (дата обращения: 21.03.2025).

471 Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 года «О здоровье народа и системе здравоохранения». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360 (дата обращения: 14.07.2025).

472 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - Астана: 2018. - С.242-243.

473 Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х т. Т. 1 Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами. Авт. предисл., отв. ред. и руков. авт. колл. д.ю.н., проф. К.А. Мами. - Алматы, 2021. - С.565.

474 Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата. / Л.А. Нудненко. - М.: Издательство Юрайт, 2011. - С.288.

Обеспечение надлежащего состояния здоровья человека в известной мере зависит и от его образа жизни, включающего в себя питание, режим труда и отдыха, физическую активность, отказ от вредных привычек.

Здоровый образ жизни (ЗОЖ), по документам ВОЗ, образ жизни, снижающий риск серьезного заболевания или преждевременной смерти, помогающий человеку и всей его семье наслаждаться в большей степени и большим числом аспектов жизни[475]. В источниках встречается и другое определение ЗОЖ, который представляет собой «оптимальное качество жизни, определяемое мотивированным поведением человека, направленным на сохранение и укрепление здоровья в условиях воздействия на него природных и социальных факторов окружающей среды»[476]. Такое поведение человека достигается только при глубоком осознании им ответственности за собственное здоровье, наличие которой играет первоочередную роль в обеспечении высокого уровня физического и духовного развития личности.

С момента обретения Республикой Казахстан независимости одним из важных направлений государственной политики в сфере здравоохранения является профилактика заболеваний и внедрение здорового образа жизни среди населения страны. Данный подход был закреплен на законодательном уровне и положен в основу утвержденных программных документов развития взаимосвязанных отраслей.

Правовое регулирование в этой сфере направлено на реализацию конституционного права граждан на охрану здоровья. В нем особое значение придается мерам предупреждения заболеваний, профилактики и формирования ответственного отношения человека к собственному здоровью. За эти годы на законодательном уровне в этих целях планомерно создавался и постоянно совершенствовался комплексный механизм воспитания у граждан и поддержки ими здорового образа жизни.

Так, в Законе Республики Казахстан от 10 января 1992 года «Об охране здоровья народа в Республике Казахстан»[477] было определено, что граждане обязаны соблюдать законодательство об охране здоровья народа, бережно относиться к своему здоровью и здоровью окружающих (статья 26).

Через пять лет в Законе Республики Казахстан от 19 мая 1997 года «Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан»[478] ответственность граждан по сохранению и укреплению здоровья своего и окружающих лиц была отнесена к принципам государственной политики охраны здоровья граждан. Кроме того, устанавливалось, что граждане обязаны бережно относиться к здоровью свое-

475 Здоровый образ жизни: Программа по питанию, вскармливанию грудных детей и продовольственной безопасности. Европейское региональное бюро ВОЗ, Дания, Копенгаген. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/108180/EUR_ICP_LVNG_01_07_02_rus.pdf (дата обращения: 11.05.2025).

476 Научно-исследовательский институт организации здравоохранения и медицинского менеджмента. URL: https://niioz.ru/news/zdorovyy-obraz-zhizni/ (дата обращения: 19.02.2025).

477 Закон Республики Казахстан от 10 января 1992 года «Об охране здоровья народа в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360 (дата обращения: 14.07.2025).

478 Закон Республики Казахстан от 19 мая 1997 года «Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000111 (дата обращения: 14.07.2025).

му и окружающих лиц, заботиться о здоровье детей, их физическом, духовном и нравственном развитии, воспитывать привычку к здоровому образу жизни (статьи 4, 56 и 58).

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 июня 1999 года № 710 была одобрена Концепция здорового образа жизни и здорового питания[479]. В ней было отражено, что с 1990 по 1996 годы показатель средней продолжительности предстоящей жизни уменьшился на 4,1 года у мужчин и на 2,7 года – у женщин, составив 59,7 и 70,4 года соответственно. По данному показателю Республика Казахстан находилась на предпоследнем месте среди центрально-азиатских государств и отставала от европейских стран на 10-15 лет. В Республике только 8 из 100 человек взрослого населения регулярно занимались физической культурой и спортом, всего 5% детей и подростков имели возможность заниматься в спортивных секциях внешкольных учреждений. В этой связи провозглашалось, что первостепенной целью в достижении высокого уровня здоровья становится формирование здорового образа жизни и нового отношения гражданина к своему здоровью, которые должны стать естественной и внутренней потребностью каждого человека. Стратегическая цель Концепции заключалась в повышении уровня здоровья населения, обеспечивающего социально-экономическую и физиологическую продуктивную деятельность граждан путем формирования здорового образа жизни и питания, улучшения качества среды обитания. Для ее достижения были определены задачи по пропаганде здорового образа жизни, содействию массовому внедрению занятий физической культурой и спортом, развитию сети физкультурно-оздоровительных и спортивных объектов в населенных пунктах. Пути их решения были заложены в комплексной программе «Здоровый образ жизни», утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 июня 1999 года № 905.

В последующем в законодательстве об охране здоровья граждан вышеотмеченные положения были усилены. Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года «Об охране здоровья граждан»[480] закрепил принцип солидарной ответственности государства, работодателей и граждан за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья (подпункт 2) статьи 3). Граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении своего здоровья (пункт 5 статьи 18). Аналогичные положения были предусмотрены в Кодексе Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года «О здоровье народа и системе здравоохранения»[481]: граждане обязаны заботиться о сохранении своего здоровья, нести солидарную ответственность за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья (пункт 1 статьи 90).

479 Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 июня 1999 года № 710 «О Концепции здорового образа жизни и здорового питания». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/P990000710_/07.06.1999 (дата обращения: 14.07.2025).

480 Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года «Об охране здоровья граждан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000170 (дата обращения: 14.07.2025).

481 Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года «О здоровье народа и системе здравоохранения». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K090000193 (дата обращения: 14.07.2025).

В действующем Кодексе Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» в числе приоритетных направлений в сфере охраны общественного здоровья обозначено укрепление здоровья через формирование у населения медико-социальной активности и установок на здоровый образ жизни (подпункт 1) пункта 1 статьи 74). Актуализированы обязанности граждан Республики Казахстан заботиться о сохранении своего здоровья, нести солидарную ответственность за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья (подпункт 1) статьи 80). К основным началам законодательства Республики Казахстан в области здравоохранения отнесены принципы: солидарной ответственности государства, работодателей и лиц за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья; содействия в формировании здорового образа жизни и здорового питания; приоритетности профилактической направленности в деятельности системы здравоохранения; участия общественных объединений в обеспечении прав граждан Республики Казахстан на охрану здоровья; расширения возможностей общества в вопросах охраны здоровья; охвата мероприятиями по охране и укреплению здоровья всех категорий и групп населения (подпункты 2), 9), 12), 19) и 20) статьи 5).

Комплекс мер по обеспечению реализации законодательных установок был предусмотрен в Государственной программе развития здравоохранения Республики Казахстан на 2020-2025 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 982[482]. В ней в рамках основной ее цели «Обеспечение качественного и доступного здравоохранения» была определена задача по формированию у населения приверженности здоровому образу жизни и развитию службы общественного здоровья. Планировалось, что достижение данной задачи будет измеряться рядом показателей, в числе которых определен выбор людей в пользу здоровья (пункт 5.1). Сохранение и укрепление здоровья предполагают активную заботу и ответственность человека за свое физическое и психическое благополучие. Для того, чтобы люди изменили поведение в пользу здоровья, будут приняты меры по повышению грамотности населения по вопросам здоровья. Через наиболее востребованные для каждой целевой аудитории каналы информационного обмена будет формироваться культура здоровой жизни, например, посредством реализации проектов через средства массовой информации по пропаганде здорового образа жизни, проведения массовых мероприятий, посвященных охране здоровья граждан и формированию здорового образа жизни, отказу от рискованного поведения и вредных привычек. Будет продолжен опыт привлечения неправительственных организаций в вопросы общественного здоровья. В рамках межсекторального взаимодействия на основе рекомендации ВОЗ «Здоровье во всех политиках» в регионах страны будут реализовываться проекты «Здоровые города, регионы»; «Школы, способствующие

482 Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 982 «Об утверждении Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан на 2020 – 2025 годы». URL: https: //adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000982 (дата обращения: 14.07.2025).

укреплению здоровья»; «Здоровые университеты». Ежегодно будут приниматься меры по продвижению здорового питания среди населения.

Ряд мер был предусмотрен в национальном проекте «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация», утвержденном постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 725[483]. В качестве ожидаемого социального эффекта обозначалось увеличение ожидаемой продолжительности жизни граждан с 71,37 лет в 2020 году до 75 лет в 2025 году. По направлению 4 «Увеличение доли населения, ведущего здоровый образ жизни, и развитие массового спорта» были определены две задачи: выбор людей в пользу здоровья (задача 1) и создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта (задача 2).

В Концепции развития здравоохранения Республики Казахстан до 2026 года, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 ноября 2022 года № 945[484], особый акцент сделан на повышении грамотности населения по вопросам здоровья и формировании здоровых привычек на основе создания электронной платформы Е-ЗОЖ для продвижения новых принципов здорового образа жизни. Основными элементами охраны подросткового здоровья определены: широкая агитация социума всеми средствами за здоровый образ жизни; пропаганда спорта, физической активности и здорового питания; внедрение образовательных программ. Увеличение доли граждан Казахстана, ведущих здоровый образ жизни, ожидается до 45 % (с 23,2%) в 2025 году.

Новый импульс продвижению общественного здоровья дан Национальным планом развития Республики Казахстан до 2029 года, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 30 июля 2024 года № 611[485]. В приоритетах развития сферы здравоохранения до 2029 года подчеркивается, что основой профилактической медицины станут повышение грамотности населения в практиках здорового образа жизни, профилактика поведенческих факторов риска. Формирование таких основ среди молодежи начнется на уровне образовательных организаций и продолжится молодежными центрами здоровья. Также будут рассмотрены различные экономические стимулы для выбора здорового образа жизни, приняты меры по расширению охвата детей и подростков физической культурой и спортом.

---

483 Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 725 «Об утверждении национального проекта «Качественное и доступное здравоохранение для каждого гражданина «Здоровая нация». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000725 (дата обращения: 14.07.2025).

484 Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 ноября 2022 года № 945 «Об утверждении Концепции развития здравоохранения Республики Казахстан до 2026 года». URL: https: //adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000945 (дата обращения: 14.07.2025).

485 Указ Президента Республики Казахстан от 30 июля 2024 года № 611 «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2029 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000611 (дата обращения: 14.07.2025).

Очевидным является то, что безответственное отношение к своему здоровью, отсутствие физической активности, неправильное питание, злоупотребление алкогольными напитками, наркотическими средствами, психотропными и иными вредными веществами влекут негативные последствия не только для самого человека, но и окружающих его людей, а также для государства, усиливая нагрузку на систему здравоохранения и бюджет.

В Докладе о положении дел в области физической активности в мире - 2022 г.[486] указано, что в глобальном масштабе отсутствие физической активности обходится системам здравоохранения в 27 миллиардов долларов США в год, а к 2030 году достигнет 300 миллиардов долларов США. Образ жизни 80% подростков и 25 % взрослых в настоящее время не соответствует рекомендуемым ВОЗ уровням физической активности, и это влияет не только на отдельных лиц на протяжении их жизненного пути, но и на их семьи, на службы здравоохранения и общество в целом.

ВОЗ признает продвижение физической активности приоритетом общественного здравоохранения, в связи с чем в 2018 году был принят Глобальный план действий по повышению уровня физической активности на 2018–2030 гг.[487]. Кроме того, подчеркивается, что регулярная физическая активность способствует укреплению как психического, так и физического здоровья, она полезна для людей любых возрастов и возможностей: никогда не поздно начать больше двигаться и бороться с сидячим образом жизни, чтобы улучшить свое здоровье. Более широкое применение пешеходного и велосипедного движения в качестве обычных видов транспорта, особенно для перемещений на короткие расстояния, рекомендуется для решения нескольких глобальных приоритетов в области здравоохранения. Национальная политика в области транспорта, отдающая приоритет инвестициям в пешеходное и велосипедное движение, системе общественного транспорта и снижению зависимости от личных моторизованных транспортных средств, может способствовать уменьшению дорожно-транспортных происшествий, выбросов парниковых газов, а также загрязнения воздуха и шумового загрязнения. Она также может помочь защитить зеленые насаждения от расширения дорог, тем самым способствуя реализации нескольких повесток дня и достижению многих задач, поставленных в целях устойчивого развития.

В процессе оздоровления нации инициативы в сфере здравоохранения взаимодействуют с мерами по развитию физической культуры и массового спорта.

---

486 Доклад о положении дел в области физической активности в мире – 2022: резюме [Global status report on physical activity 2022: executive summary]. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2022 г. Лицензия: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/363593/9789240060524-rus.pdf (дата обращения: 14.03.2025).

487 Всемирная организация здравоохранения (2018). Глобальный план действий ВОЗ по повышению уровня физической активности на 2018-2030 гг.: повышение уровня активности людей для укрепления здоровья в мире: вкратце. Всемирная организация здравоохранения. URL: https://iris.who.int/handle/10665/279655. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. URL: https://iris.who.int/handle/10665/279655 (дата обращения: 14.03.2025).

В Законе Республики Казахстан от 3 июля 2014 года «О физической культуре и спорте»[488] определены права и обязанности граждан, компетенция уполномоченных государственных органов в этой сфере. На местные исполнительные органы возложены обязанности по: созданию инфраструктуры для занятий спортом, в том числе с учетом доступности для маломобильных групп населения, по месту жительства и в местах массового отдыха; проведению спортивных соревнований совместно с национальными и (или) местными аккредитованными спортивными федерациями; развитию массового спорта и национальных видов спорта; размещению государственного спортивного заказа в спортивных секциях для детей и юношества и другие. Уполномоченные органы в области физической культуры и спорта, здравоохранения и образования, физкультурно-спортивные организации, средства массовой информации осуществляют пропаганду физической культуры и спорта с учетом возрастных, профессиональных и социальных особенностей различных групп населения, обеспечивают раскрытие социальной значимости физической культуры и спорта, их роль в оздоровлении нации, формировании здорового образа жизни физических лиц (статьи 8 и 9).

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2023 года № 251 утверждена Концепция развития физической культуры и спорта Республики Казахстан на 2023 - 2029 годы[489]. В данном программном документе сказано, что популяризация массового спорта среди населения является ключом к формированию здоровой нации. Особо отмечено, что неотъемлемой частью развития массового спорта является привлечение детей и подростков к систематическим занятиям физической культурой и спортом, что создает фундамент для полноценного развития подрастающего поколения и является основой в воспитании спортивного резерва страны.

С учетом требований Конституции, законов и международных обязательств страны в Казахстане на основе утвержденных планов по реализации положений законодательных актов и задач программных документов поэтапно принимается комплекс мер по исполнению намеченных мероприятий по формированию здорового образа жизни. Ежегодно на эти цели выделяются значительные средства из республиканского и местных бюджетов, а также используются спонсорская помощь и гранты донорских организаций.

В результате принятых мер в данной сфере происходят позитивные изменения. Последние 5 – 10 лет в стране наблюдается широкое развитие массового спорта, в том числе марафонского движения. Многократно выросло количество беговых, лыжных и других специализированных клубов, увеличилось число забегов, велопробегов, заплывов и иных соревнований. Если раньше такие состязания про-

488 Закон Республики Казахстан от 3 июля 2014 года «О физической культуре и спорте». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000228 (дата обращения: 14.07.2025).

489 Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2023 года № 251 «Об утверждении Концепции развития физической культуры и спорта Республики Казахстан на 2023 – 2029 годы». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000251 (дата обращения: 14.07.2025).

водились в основном в столице, крупных городах и областных центрах (один – два раза в год), то в настоящее время они проходят гораздо чаще, а их география охватила уже районы и сельские населенные пункты. Растет также качество мероприятий и количество их участников разного возраста, представляющих не только Казахстан, но и другие страны ближнего и дальнего зарубежья.

Стало обыденным встречать спортсменов – любителей из Казахстана на зарубежных спортивных мероприятиях. Государственный флаг Казахстана и флаги отдельных команд из нашей страны можно увидеть не только на олимпийских и иных официальных соревнованиях, но и на других международных мероприятиях такого характера для непрофессионалов. Спортивный туризм активно внедряется среди граждан, которые планируют свои трудовые отпуска и частные поездки в соответствии с графиком спортивных мероприятий в других государствах. Участвуя в таких соревнованиях, они показывают впечатляющие результаты, способствуют укреплению сотрудничества в данной сфере, устанавливают дружеские отношения с единомышленниками, пропагандируют Казахстан и его традиции, в результате чего укрепляют положительный имидж страны за ее пределами. Эти показатели наглядно свидетельствуют о том, что граждане страны стали более ответственно и грамотно относиться к своему здоровью.

По данным Министерства туризма и спорта Республики Казахстан[490], с 2021 по 2024 годы количество регулярно занимающихся спортом увеличилось на 24%, достигнув 8,4 миллиона человек (более 40 % населения). С 2021 года государственные инвестиции на развитие физической культуры и спорта увеличились более чем в два раза – с 153 млрд тенге до 315 млрд тенге в 2024 году. Эти средства направляются на строительство и модернизацию спортивных объектов по всей стране, поддержку спортивных секций и кружков, организацию массовых мероприятий, а также подготовку квалифицированных кадров. Комплексный подход и целенаправленные меры позволили сформировать в Казахстане прочную экосистему спорта: открытую, доступную и ориентированную на человека и его потребности.

Активный и здоровый образ жизни, здоровое питание и отказ от вредных привычек положительно отражаются на благополучии семей, повышении эффективности работы человека по избранной профессии и развитии системы здравоохранения, ресурсы которой переориентируются на борьбу с серьезными недугами, обусловленными производственными, экологическими и иными факторами.

В этом направлении большую работу ведут общественные организации, тренеры, коучи, активисты, специализирующиеся на подготовке и проведении различных спортивных мероприятий, выступающие в качестве ролевой модели для многих, что способствует изменению стереотипов поведения многих людей. Практически на всех соревнованиях аудитория участников включает не только взрослых, но и детей. Например, в Астане спортом занимаются более 60 тысяч

490 URL: https://sportarena.kz/sobytiia/1034936-pochti-polovina-kazakhstantsev-regulyarno-zanimaetsya-sportom-minsporta.html (дата обращения: 30.06.2025).

детей[491]. Возрос охват спортивными мероприятиями лиц с инвалидностью, которые демонстрируют не только хорошие результаты, но и несгибаемую силу духа. Такую положительную тенденцию можно подкрепить примерами по отдельным видам спорта.

С каждым годом растет масштаб мероприятий Казахстанской федерации триатлона[492] и ее подразделений в регионах, деятельность которых направлена на развитие профессионального и любительского триатлона. Федерация является членом World Triathlon, Asia Triathlon и Central Asian Triathlon Association. В столице Казахстана ранее проведены два этапа Кубка мира и несколько этапов континентального кубка. Федерация была соорганизатором первой крупнейшей гонки в Центральной Азии – Ironman 70.3 Astana.

Казахстанские триатлеты показывают хорошие результаты на национальных и международных соревнованиях, занимая призовые места. Данный вид спорта все больше привлекает внимание граждан. Призерами международных соревнований образованы команды, клубы и школы, в которых тренируются неравнодушные участники любительского и детского триатлона. Среди них: SV Team, ERG, Alpha team, Vivat Athletic, SwimBikeRunSchool, PerfectumTeam, Shatnaya Team, World Class Almaty, Детская школа триатлона, TriClub Esentai, IronTeam Tannury и многие другие. Их воспитанники достойно представляют Казахстан на ежегодных чемпионатах мира Ironman (англ. *Ironman World Championship*), проходящих в Каилуа-Кона (на острове Гавайи, штат Гавайи, США).

Традиционным стало ежегодное проведение в Астане, Алматы, Туркестане, Шымкенте и других городах общественных марафонов, в которых принимают участие несколько тысяч бегунов из десятков стран. Следует отметить, что корпоративный фонд «Смелость быть первым» продвигает здоровый образ жизни через развитие бегового движения в стране[493].

В 2025 году тюркские страны объединились в беговой серии Turkic Alliance of Long Runs (TAN). Атлеты из Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана, принимающие участие в серии марафонов, получают статус международного бегуна. Тем самым сближение стран тюркского мира, их культур, укрепление дружественных отношений между народами, расширение международного спортивного туризма происходят через пропаганду и развитие в их обществах здорового образа жизни.

Захватывающим и массовым ежегодным событием стал Oceanman Qazaqstan – международное соревнование по плаванию в открытой воде (на озере Капчагай и в Каспийском море) на разные дистанции. Любители плавания со всего мира

491 Бейсенбаев А. Более 60 тысяч детей занимаются спортом в Астане. // Казахстанская правда. - 21 сентября 2024 года. - № 183 (30310).

492 Интернет-ресурс Казахстанской федерации триатлона: URL: https://www.triathlon.org.kz (дата обращения: 14.05.2025).

493 Интернет-ресурс Корпоративного фонда «Смелость быть первым»: URL: https://www.almaty-marathon.kz/ru/events (дата обращения: 10.07.2025).

соревнуются на дистанциях от 500 м до 10 км, некоторые из них получают путевки для участия в континентальных соревнованиях OCEANMAN.

Свое 5-летие в этом году отмечает Aqbura bay trail – международный сертифицированный trail-забег на территории национального парка «Бурабай». Он входит в перечень общественных спортивных мероприятий, организуемых ОО «Экстремальная атлетика»[494], которое вносит большой вклад в развитие массовых видов спорта и пропаганду здорового образа жизни. Участникам trail-забега предлагается преодолеть по красивейшим местам Акмолинской области дистанции: Kishi 11 km / Скандинавская ходьба 11 km, Orta 23 km, Uly 51 km, а также проехать 51 km на велосипеде в экстремальных условиях (с дальнейшим присвоением победителям титулов «королей севера»).

Популярность среди населения набирает моржевание, корни которого уходят в глубокую древность. Данный вид закаливания организма укрепляет иммунную и сердечно-сосудистую системы, улучшает кровообращение, повышает психическую устойчивость, уровень энергии и работоспособность, снижает стресс, улучшает качество сна, память и концентрацию внимания, способствует снижению веса, положительно влияет на укрепление уверенности в себе. Во многих регионах появились сообщества «моржей». В столице около полувека работает клуб моржей «Бодрость», прародителем которого является сообщество любителей зимнего купания г.Целинограда. В его рядах состоит более 300 человек (в возрасте от 5 до 85 лет), у клуба имеются свои правила, традиции, инфраструктура и гимн.

В 2024 году в столице создан клуб «Бурый медведь», который провел в Зерендинском районе Акмолинской области первый чемпионат по зимнему плаванию на открытой воде. Данный вид спорта имеет все шансы быть включенным в реестр видов спорта в Республике Казахстан.

Важной частью мультипликативного эффекта повсеместного продвижения государственной политики здорового образа жизни является развитие волонтерского движения в спорте. Находясь в эпицентре спортивных событий, волонтеры вносят большой вклад в организацию, проведение и пропаганду этих мероприятий. Они приобретают такие ценные качества, как активный образ жизни, способность работать в команде и взаимодействовать с партнерами, высокий уровень ответственности, умение любить окружающую природу, внимание к людям, желание участвовать в решении вопросов, представляющих публичный интерес. Эти навыки положительно сказываются на учебе, работе, благополучии семьи и в других сферах.

Неотъемлемой составляющей миссии многих любительских и спортивных организаций стала благотворительность. Часть средств, собранных за счет стартовых взносов граждан и иных поступлений от спонсоров, направляется на лечение больных, поддержку детей с особыми потребностями, поставку специализированного диагностического оборудования в медицинские учреждения, строительство

494 Интернет-ресурс ОО «Экстремальная Атлетика»: URL: https://athletex.kz/competitions/calendar (дата обращения: 10.07.2025).

современных спортивных комплексов и реализацию иных социально значимых проектов. Такие проекты наполняют реальным содержанием положения пункта 2 статьи 28 Конституции, согласно которому поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Здоровый образ жизни тесно связан с реализацией конституционной обязанности граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (статья 38 Основного Закона). Активисты ЗОЖ ответственно относятся к своему долгу и демонстрируют высокий уровень уважения к окружающей среде. В средствах массовой информации все чаще публикуются сведения об участии граждан не только в спортивном мероприятии, но и в уборке соответствующей территории после его проведения. Участники марафонов неоднократно поддерживали общегосударственную акцию «Таза Қазақстан» и иные экоинициативы. В рамках таких масштабных экоакций проводятся работы по санитарной очистке населенных пунктов, уборке общественных пространств и дворов, посадке зеленых насаждений, ликвидации несанкционированных свалок мусора и другие.

Таким образом, совместными усилиями государства, институтов гражданского общества и самих граждан у населения Казахстана формируются навыки здорового образа жизни, посредством которых обеспечивается реализация конституционного права на охрану здоровья. Эти качества должны воспитываться в семье, дошкольных и образовательных учреждениях, развиваться в трудовых коллективах. Принимаемые в этом направлении меры стали важной частью государственной политики развития социальной сферы, в частности здравоохранения, спорта и туризма, что отвечает конституционным установкам и положениям международных правовых актов.

Список использованной литературы

1. Бейсенбаев Аскар. Более 60 тысяч детей занимаются спортом в Астане. // Казахстанская правда. - 21 сентября 2024 года. - № 183 (30310).

2. Бубновский С.М. Домашние уроки здоровья. Гимнастика без тренажеров. - М.: Эксмо, 2019. - 192 с.

3. Вуйчич Ник Өмірде шектеу жоқ. Ғажайыпқа толы ғибратты ғұмыр. -Алматы: «Мазмұндама» қоғамдық қоры, 2021. – 288 б.

4. Доклад о положении дел в области физической активности в мире – 2022: резюме [Global status report on physical activity 2022: executive summary]. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2022 г. Лицензия: CC BY-NC-SA3.0IGO.URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/363593/9789240060524-rus.pdf (дата обращения: 14.03.2025).

5. Здоровый образ жизни: Программа по питанию, вскармливанию грудных детей и продовольственной безопасности. Европейское региональное бюро ВОЗ, Дания, Копенгаген. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/277091/EUR-ICP-LVNG-01-07-02-rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 11.05.2025).

6. Комаровский Е.О. Справочник здравомыслящих родителей. Часть первая. Рост и развитие. Анализы и обследования. Питание. Прививки // Е.О.Комаровский. - Харковь: Клиником, М.: Эксмо, 2015. – 400 с.

7. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - Астана: 2018. – 640 с.

8. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х т., Т. 1. Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами. Авт. предисл., отв. ред. и руков. авт. колл. д.ю.н., проф. К.А. Мами. - Алматы, 2021. – 640 с.

9. Қайрат Жолдыбайұлы Kemel Adam. - Алматы: «Самға» баспасы, 2024. – 376 б.

10. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата // Л.А. Нудненко. - М.: Издательство Юрайт, 2011. – 581 с.

11. Синельников В.В. Возлюби болезнь свою. Как стать здоровым, познав радость жизни. 14-е изд., дораб. и доп. - М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2010. – 416 с.

СКРЯБИН Сергей Васильевич -
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института частного права Каспийского университета, к.ю.н., доцент

ВОПРОСЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ И ИНЫХ ВЕЩНЫХ ПРАВ В КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И В НОРМАТИВНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЯХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

1. Вводные положения.

Предстоящее 30-летие Конституции Республики Казахстан[495] – хороший повод для того, чтобы обратить внимание на три аспекта в свете темы настоящей статьи.

Во-первых, юридическая природа нормативных постановлений органов конституционного контроля.

Во-вторых, системный анализ норм Конституции о собственности, праве собственности и иных вещных правах.

В-третьих, рекомендации для формулирования правовых позиций органов конституционного контроля о праве собственности и иных вещных правах, попытка обобщения соответствующих правовых позиций. С учетом столь значительного юбилея обобщение сложившейся практики конституционного надзора является востребованным и необходимым.

495 Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. Здесь и далее законодательство Республики Казахстан, если в тексте не сказано иное, цитируется по ИС Параграф по состоянию на 20.04.2025 года.

2. О юридической природе нормативных постановлений Конституционного Суда (Совета) и Верховного Суда Республики Казахстан.

Впервые нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда[496] были включены в состав действующего права в пункте 1 статьи 4 Конституции. В последующем они были отнесены к основным видам нормативных правовых актов (подпункт 5) пункта 2 статьи 3 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-I «О нормативных правовых актах», далее – Закон о НПА), находящихся вне иерархии нормативных правовых актов (пункт 4 статьи 4 Закона о НПА). Подпункт 5) и 6) пункта 2 статьи 25 Закона о НПА содержали отсылочные правила об особенностях принятия НП КС и ВС специальными законами, а подпункты 3) и 4) пункта 1 статьи 36 Закона о НПА устанавливали определенные сроки введения их в действие. Для НП КС и ВС была исключена обязательная государственная регистрация, предусмотренная для других нормативных правовых актов (пункт 1 статьи 38 Закона о НПА).

Подобные весьма лаконичные правила о НП КС и ВС Конституции и профильного закона стали предметом особого рассмотрения и толкования Конституционным Советом, который постановил, что «Верховный Суд Республики Казахстан полномочен издавать нормативные постановления только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции»[497]. Дополнительно было разъяснено, что «акты судебных органов – приговоры, решения, постановления и определения по конкретным судебным делам, являются правовыми актами применения норм права и обладают обязательной юридической силой на всей территории Республики, если они приняты в соответствии с действующим правом Республики Казахстан»[498]. В последующем, в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию 2017 года и необходимостью приведения в соответствие с обновленной Конституцией действующего права страны, включая нормативные постановления КС, часть из них была отменена[499].

Определенное развитие правила о НП КС и ВС получили в Законе Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (далее – Закон о ПА), в котором было предусмотрено три вида правовых актов: (1) ненормативный правовой акт (подпункт 24) статьи 1 Закона о ПА), (2) нормативный правовой

496 Далее - НП КС и/или ВС.

497 Пункт 1 резолютивной части Постановления КС РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан».

498 Постановление КС РК от 31 июля 1997 г. № 3/4 «Об истолковании Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» от 6 марта 1997 года».

499 НП КС от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного совета Республики Казахстан».

акт (подпункт 25) статьи 1 Закона о ПА), и (3) акт официального разъяснения нормативного правового акта (подпункт 31) статьи 1 Закона о ПА).

Законодатель НП КС и ВС также отнес к нормативным правовым актам, сделав специальную оговорку о включении их в структуру системы законодательства (пункт 1 статьи 4 Закона о ПА), поименовав основными нормативными правовыми актами (подпункт 5) пункта 2 статьи 7 Закона о ПА), находящимися вне иерархии (пункт 5 статьи 10 Закона о ПА). Иначе говоря, здесь очевидна преемственность правил ранее действовавшего Закона о НПА и пришедшего ему на смену Закона о ПА, что не исключает некоторые особенности, которые будут рассмотрены далее.

Таким образом, НП КС и ВС продолжают оставаться *особой разновидностью нормативных правовых актов*, что вызывает определенные возражения со стороны части юридической общественности, дает поводы для дискуссии, вызывает некоторые негативные оценки и последствия.

Одна из первых подобных дискуссий произошла в мае 2009 года на международном научно-практическом семинаре «Юридическая природа нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан и их роль в эффективности отправления правосудия». Результаты этого семинара были опубликованы[500].

Теоретический диспут со временем ожидаемо приобрел существенное практическое значение. Поводом для очередного обращения к теме юридической природы НП ВС стало принятие Нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан от 7 июля 2016 года № 6 «О некоторых вопросах недействительности сделок и применении судами последствий их недействительности» (далее – «НП ВС о сделках»). С одной стороны, хорошо, что высшая судебная инстанция проявила интерес к обобщению судебной практики по вопросам недействительности сделок и ее последствий, выработке единообразного правоприменительного толкования соответствующих положений Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее – ГК, Кодекс). Практическая потребность в подоб-

500 См.«Юридическая природа нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан и их роль в эффективности отправления правосудия». Сборник материалов международной научно-практической конференции, прошедшей в Алматинском городском суде Республики Казахстан. г. Алматы, 12 мая 2009 г. - Астана: 2009. - 300 с.

Журнал «Юрист» № 7: Сулейменов М.К. Нормативные постановления Верховного суда в системе источников права // Юрист № 7, 2009. – С.13-17; Алимбеков М.Т. Нормативные постановления Верховного суда как официальные акты судебного правотворчества // Юрист № 7, 2009. - С.18-19; Порохов Е. Нормативные постановления Верховного суда Республики Казахстан как источник налогового права // Юрист № 7, 2009. - С.20-26; Книпер Р. Интерпретация, аналогия и развитие права: деликатное разграничение судебной и законодательной властей // Юрист № 7, 2009. - С.27-31.

Журнал «Юрист» № 8: Чантурия Л. О правовой природе судебных актов и пределах судейского правотворчества // Юрист № 8, 2009. – С. 14-18; Трунк А. Роль Верховного суда в обеспечении единообразия и развития судебной практики: опыт Германии // Юрист № 8, 2009. - С.19-23.

Обзор указанных публикаций и наши выводы и предложения: Скрябин С.В. Юридическая природа нормативных постановлений Верховного суда Республики Казахстан: продолжение дискуссии // Журнал Юрист, № 11. 2009. - С.41-49».

ном обобщении чрезвычайно высока. Но интересно другое. Верховным судом в НП ВС о сделках *уже было дано толкование* правил ГК в контексте ничтожных и оспоримых сделок, появление которых еще *только предполагалось*, т.к. легальное разграничение ничтожных и оспоримых сделок появилось в Кодексе лишь в феврале 2017 года[501]. Возможно, что принятие НП ВС о сделках свидетельствовало о желании высшей судебной инстанции взять на себя функции законодательного органа власти, либо, как минимум, является результатом расширительного толкования правил ГК о сделках. Одним словом, «телега оказалась впереди лошади», причем, далеко впереди.

Сам факт принятия НП ВС о сделках обнажил еще одну проблему, суть которой можно сформулировать следующим образом: *может ли нормативное постановление Верховного суда противоречить (не соответствовать) закону*?

Поиск решения этой проблемы заставил скорректировать позицию о природе НП КС и ВС Сулейменова М.К.

Если первоначально в 2009 году Сулейменов М.К. однозначно признавал нормативные постановления Верховного суда нормативными правовыми актами, утверждая, что «Верховный суд на основе обобщения и анализа судебной практики делает интерпретацию и толкование норм права. Однако в силу того лишь факта, что нормативное постановление Верховного суда – это нормативный правовой акт, этим постановлением создаются новые нормы. Любой нормативный правовой акт порождает новые нормы. Даже разъяснение существующей нормы права – это новая норма, так как это разъяснение – это общеобязательное правило поведения, санкционированное государством»[502].

Но уже в 2016 году, после принятия НП ВС о сделках, Сулейменов М.К. назвал подобный акт примером неуважения к закону, видя решение в том, что «…нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда находятся вне иерархии нормативных правовых актов и что они являются интерпретационными правовыми актами. Нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда – это самостоятельная группа нормативных правовых актов, отличающаяся и не связанная с обычными нормативными актами». И далее: «Поэтому совершенно естественно можно выделить две группы нормативных правовых актов: 1) нормативные правовые акты законодательных и исполнительных государственных органов; 2) нормативные правовые акты Конституционного Совета РК и Верховного Суда РК – интерпретационные нормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты второй группы никак не связаны по своей юридической силе с нормативными правовыми актами первой группы. Они ни приравниваются к юридической силе нормативного правового акта, который они

501 Закон Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 49-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования гражданского, банковского законодательства и улучшения условий для предпринимательской деятельности».

502 Сулейменов М.К. Нормативные постановления Верховного суда в системе источников права. - С.17.

интерпретируют (толкуют), ни приближаются к уровню этого нормативного правового акта, ни становятся подуровнем или надуровнем. Они находятся в другой системе нормативных правовых актов.

У них особая сфера правового регулирования – интерпретация или толкование нормативных правовых актов первой группы. Они имеют вспомогательный характер, целиком зависят от нормативных правовых актов, которые интерпретируют, и никак не могут повлиять на юридическую силу кодекса, закона или подзаконного нормативного правового акта. Все эти нормативные правовые акты, начиная с конституционного закона и кончая распоряжением акима, обязательны для Верховного Суда при принятии им нормативного постановления»[503].

Для нас в подобных рассуждениях очевидно противоречие: не может нормативный правовой акт быть одновременно интерпретационным. Либо одно, либо другое. Формальное отнесение НП КС и ВС к нормативным правовым актам Законом о ПА входит в противоречие с содержательными правилами о них же.

Системный анализ норм действующего законодательства о НП КС позволяет указать на следующие их особенности:

(1) только НП КС включены в состав действующего права (подпункт 1) пункта 1 статьи 56 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII «О Конституционном Суде Республики Казахстан» (далее – Закон о КС). Иные решения КС имеют другое значение;

(2) согласно подпункту 4) пункта 1 статьи 72 Конституции КС дает официальное толкование норм Конституции и, если несколько обобщить, рассматривает нормативные правовые акты на соответствие Конституции. Аналогичное правило содержится и в подпункте 1) пункта 3 статьи 23 Закона о КС. Иначе говоря, основным содержанием НП КС будет именно *официальное толкование правовых норм*. Законодатель предусмотрел три варианта НП КС, которые зависят от конечного вывода по итогам рассмотрения обращения: (а) о признании закона или иного правового акта либо отдельных их положений соответствующими Конституции, (б) о признании закона или иного правового акта либо отдельных их положений соответствующими Конституции в данном КС истолковании, и (в) о признании закона или иного правового акта либо отдельных их положений не соответствующими Конституции (пункт 2 статьи 57 Закона о КС);

(3) на *прямую зависимость содержания НП КС от норм права* указывают следующие обстоятельства. Во-первых, содержащихся в обращении граждан ссылки нормы права. Существуют два основания отказа в его принятии, относящиеся к нашей теме: (а) конституционность указанного в обращении вопроса уже проверялась КС и имеется сохраняющее юридическую силу решение КС, при условии, что *в последующем нормы Конституции или иных правовых актов, на основе которых было принято решение, не были изменены* (выделено мною – С.С.),

503 Сулейменов М.К. Может ли нормативное постановление Верховного Суда быть выше закона? URL: http://www.zakon.kz/4808524-mozhet-li-normativnoe-postanovlenie.html (дата обращения: 23.08.2016); или // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37379476&pos=6;-108#pos=6;-108 (дата обращения: 10.04.2025).

и (б) акт, конституционность которого оспаривается, отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к соответствующим правоотношениям (подпункты 3) и 5) пункта 3 статьи 48 Закона о КС). Во-вторых, возможность пересмотра решения КС при изменении нормы Конституции, на основании которой было принято решение (подпункт 1) пункта 1 статьи 61 Закона о КС);

(4) КС ограничен в толковании норм права только теми обстоятельствами, которые указаны в обращении (пункт 2 статьи 50 Закона о КС), и должен принимать во внимание официальное разъяснение, данное уполномоченными государственными органами и должностными лицами, а также сложившуюся правоприменительную практику (подпункт 6) пункта 1 статьи 50 Закона о КС);

(5) НП КС оказывают существенное влияние на действующее право Республики Казахстан. Оно проявляется в следующем:

они являются окончательными и не подлежат обжалованию (пункт 3 статьи 74 Конституции, пункт 1 статьи 62 Закона о КС),

юридическая сила решения КС о признании правового акта или его отдельных положений не соответствующими Конституции не может быть преодолена повторным принятием этого акта с таким же содержанием (пункт 2 статьи 62 Закона о КС),

законы и иные правовые акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, отменяются и не подлежат применению со дня принятия КС решения или даты, им установленной (пункт 2 статьи 74 Конституции, пункт 3 статьи 62 Закона о КС),

решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином правовом акте, исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены в установленном порядке, за исключением случаев, когда КС определил иной порядок действия и исполнения принятого им итогового решения,

признание не соответствующими Конституции закона и иного правового акта или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других законов или иных правовых актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными, или основанных на таких положениях либо воспроизводящих эти положения (пункт 3 статьи 62 Закона о КС),

при признании закона или иного правового акта либо отдельных их положений соответствующими Конституции в данном КС истолковании при их применении исключается иное их истолкование (пункт 4 статьи 62 Закона о КС),

рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением КС о принятом решении, а при необходимости принятия законодательных и иных мер по устранению пробелов и противоречий в правовом регулировании, уполномоченные государственные органы не позднее шести месяцев после опубликования решения КС, если иной срок им не установлен, обеспечивают внесение в Мажилис Парламента Республики Казахстан проекта соответствующего закона, принятие иных правовых актов.

До принятия нового правового акта непосредственно применяются Конституция и решение КС с учетом особенностей правового регулирования затрагиваемых общественных отношений (пункты 3 и 4 статьи 64 Закона о КС).

Таким образом можно выделить следующие особенности НП КС:

(1) оно является правовым актом, входящим в состав действующего права, оказывающим существенное влияние на правотворчество и правоприменение;

(2) основным содержанием НП КС является толкование норм Конституции и иных, связанных с предметом обращения, нормативных правовых актов в форме разъяснения. При этом само разъяснение формулируется посредством правовых позиций, излагаемых как в резолютивной, так и в мотивировочной частях нормативных постановлений;

(3) нормативность НП КС проявляется в том, что данное органом конституционного надзора толкование распространяется не только для разрешения спорных вопросов, указанных в предмете обращения в КС, но и на иные подобные случаи. Иными словами, нормативность проявляется *не в создании новой нормы права*, а в *распространении результата толкования на аналогичные ситуации*. При этом (а) изменение нормы права и (б) иные обстоятельства, указанные в обращении в КС, должны приводить к пересмотру высказанной правовой позиции КС, ее уточнению или выработке новой.

Изложенное позволяет определить НП КС в качестве *правового акта, содержащего разъяснение норм Конституции и иных нормативных правовых актов, обязательное для правотворчества и правоприменения, распространяющего свое действие на аналогичные ситуации, изложенные в обращениях*. Очевидно, что подобное понимание потребует корректировок как в интерпретации термина «действующее право» (пункт 1 статьи 4 Конституции), так и изменений некоторых концептуальных положений Закона о ПА.

Кроме того, следует обратить внимание на норму о квалификации содержания НП ВС в Законе о КС, связанном с обращением граждан. Так, по общему правилу, обращение допустимо, если судебный акт вступил в законную силу и не позднее одного года (пункт 2 статьи 45 Закона о КС). Однако из этого правила есть исключение, которое напрямую зависит от *наличия официального разъяснения оспариваемого нормативного правового акта*. Оно дано в НП ВС и свидетельствует о том, что иное применение нормативного правового акта не предполагается и эти средства не могут предотвратить нарушение прав гражданина (пункт 3 статьи 45 Закона о КС). Таким образом, основным содержанием НП ВС будет все то же *разъяснение правовых норм*, но никак не новые нормы и правила. Последнее безусловно сближает НП КС и ВС, что не исключает определенных особенностей последних, установление которых требует специального исследования[504].

504 Следует отметить позитивную практику КС по рассмотрению обращений на соответствии Конституции не только законов и иных нормативных правовых актов, но и отдельных положений НП ВС. Так, например, был признан не соответствующим Конституции один из пунктов НП ВС, в котором было сформулировано императивное правило, отсутствующее в действующем законе (см.: НП КС от 01.06.2023 года № 18-НП). Подобную практику можно только приветствовать и развивать.

На наш взгляд, *никакой судебный орган не может принять нормативный правовой акт*! Суд в рамках казахстанской правовой традиции, действующего законодательства и принципа разделения властей, лишь применяет закон и(или) разъясняет (интерпретирует) его положения. Суды не могут выступать ни в роли законодателя, ни примерять на себя роль иного нормотворца. Поэтому казавшиеся многим устоявшимися теоретические постулаты о том, что нормативные постановления судов являются нормативными правовыми актами особого рода, пребывающими вне иерархии с другими нормативными правовыми актами, показали и еще могут показать вполне закономерный итог этой концепции – суды могут «додумывать» и «дописывать» законы вместо законодателя, что является недопустимым, но становится частью правовой действительности Казахстана. И этому нужно положить конец.

3. Конституция о собственности, праве собственности и иных вещных правах.

Собственность, право собственности упоминаются в Конституции в нескольких статьях, но в различных ее структурных частях. Соответственно, смысл и значение соответствующих правил зависит, помимо прочего, и от места их расположения в тексте Конституции.

Нужно отметить относительную стабильность конституционных положений о собственности. За 30-летний период изменению подверглась лишь одна норма. Поэтому значительная часть НП КС о собственности и праве собственности сохраняет свое значение в системе действующего права. И это обстоятельство весьма позитивно.

Первые упоминания о собственности содержатся в статье 6 Конституции, которые, по сути, выступают в качестве общих положений о собственности и праве собственности.

«1. В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

2. Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом.

3. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.».

Обратим внимание на то, что пункт 3 статьи 6 Конституции действует в измененной редакции[505], поэтому ранее сформулированные правовые позиции КС должны быть либо подтверждены, либо приняты заново, о чем ниже будет сказано особо.

505 Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (принят на республиканском референдуме 05.06.22 г., официальное сообщение о результатах опубликовано 08.06.2022 г.).

Две статьи о собственности и праве собственности содержит второй раздел Конституции, посвященный человеку и гражданину.

«Статья 26

1. Граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество.

2. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом.

3. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения.».

«Статья 39

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

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

Положения обеих статей не изменялись, поэтому большую часть правовых позиций органов конституционного контроля можно полагать актуальными, за исключением тех, которые были основаны на измененном или утратившем силу законодательстве, что требует специального исследования.

Следующее положение о собственности находится в разделе 4 Конституции о Парламенте. Именно к его компетенции отнесено право принимать законы, регулирующие важнейшие общественные отношения, устанавливающие основополагающие принципы и нормы, касающиеся, помимо прочего, правового режима собственности и иных вещных прав (подпункт 2) пункта 3 статьи 61 Конституции).

Далее, согласно подпункту 4) статьи 66 Конституции, Правительство организует управление государственной собственностью. Аналогично к ведению местных исполнительных органов отнесено управление коммунальной собственностью (подпункт 2) пункта 2 статьи 87 Конституции).

Важно обратить внимание на системность и взаимосвязь указанных положений о собственности, праве собственности и иных вещных правах, некоторые аспекты которых уже были освещены в юридической литературе.

Так, Каудыров Т.Е. отмечает, что «статья 26 Конституции РК конкретизирует и развивает нормы статьи 6 Конституции РК. Совместное толкование норм двух этих статей дает полную принципиальную картину конституционного регулирования отношений собственности в Республике Казахстан»[506]. Автор полагает, что пункт 2 статьи 6 Конституции переводит от экономических вопросов собственности к вопросам правовым, к праву собственности, отсылая регулирование

506 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - Астана: 2018. - С.83.

важнейших вопросов права собственности к отраслевому законодательству, отнеся к таковым, прежде всего, нормы главы 3 раздела I, глав 8 – 15 раздела II ГК[507].

В свою очередь Папуашвили Г., комментируя статью 26 Конституции в контексте ее взаимосвязи с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод[508], указывает, что она «…предоставляет сильные гарантии права собственности, в частности в соответствии со статьей 1 Протокола I: «1) каждое физическое или юридическое лицо имеет право на мирное пользование своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в общественных интересах и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. 2) Предшествующие положения не должны каким-либо образом нарушать право государства обеспечивать соблюдение таких законов, которые оно считает необходимыми для контроля за использованием имущества в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других взносов или штрафов»[509].

Комментарий статьи 39 Конституции Белоруков Н.В. увязывает с положениями статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года, согласно которой при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе[510].

Право собственности, как одно из основных прав человека, получает развернутое регулирование на уровне отраслевого законодательства, включая нормы частного и публичного права[511].

Нормы ГК, как основного закона в сфере частного права, следующим образом соотносятся с положениями Конституции о праве собственности:

(1) признание и равная защита государственной и частной собственности (пункт 1 статьи 6 Конституции). Это положение должно применяться в контексте правил главы 15 ГК, статей 111 и 112 ГК и других. Указанное конституционное правило призвано исключить какие-либо преимущества государственной собственности перед частной и наоборот;

(2) в пункте 2 статьи 6 Конституции законодатель говорит о гарантиях защиты собственности, которые определяются законом, что напрямую взаимосвязано с правилами статьи 191 ГК,

(3) редакция пункта 3 статьи 6 Конституции практически тождественна содержанию статьи 193 ГК,

507 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - С.86.

508 Европейская конвенция о правах человека, ETS № 005, Рим, 4 ноября 1950 года.

509 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - С.220.

510 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - С.284.

511 Публично-правовое регулирование отношений собственности нами не рассматривается, требует специального исследования.

(4) в пункте 1 статьи 26 Конституции закреплено правило, которое созвучно норме части 1 пункта 2 статьи 191 ГК: *в частной собственности может находиться любое законно приобретенное имущество*,

(5) пункт 2 статьи 26 Конституции говорит о законных гарантиях собственности, в том числе и права ее наследования. Но сами конституционные гарантии собственности (права собственности) являются одной из самых неопределенных категорий в конституционных нормах. Теоретически можно предположить, что нормы любого закона, имеющие своим предметом регулирование отношений собственности, должны служить целям стабильности, защите собственности, недопущению ограничений, не соответствующих смыслу и содержанию конституционных норм о праве собственности. Это положение справедливо не только для гражданского (частного), но и для публичного права,

(6) правило пункта 3 статьи 26 Конституции является одной из прямо закрепленных конституционных гарантий отношений собственности[512].

Важное значение для понимания конституционных положений о собственности имеет ограничительное правовое регулирование соответствующих отношений, которое зависит от типов правового регулирования: *общедозволительный* либо *разрешительный*. Конституция и ГК основываются на общедозволительном методе регулирования отношений собственности, суть которого можно выразить в известной формуле: *разрешено все, что не запрещено*. В этом случае законы должны содержать исчерпывающий перечень запретов для собственника. Отсутствие таковых предполагает осуществление права собственности по усмотрению собственника.

Необходимо обратить внимание еще на одну взаимосвязь положений Конституции о собственности. Речь идет о соотношении правил пункта 3 статьи 6 с подпунктом 4) статьи 66 и подпунктом 2) пункта 2 статьи 87 Конституции в контексте определения субъектов, уполномоченных осуществлять управление собственностью народа на республиканском и коммунальном уровнях. По нашему мнению, концептуальное изменение пункта 3 статьи 6 Конституции исключает применение ранее сформулированных правовых позиций органами конституционного надзора.

Таким образом, проведенный анализ положений Конституции о собственности, праве собственности и иных вещных правах, доктринальных положений позволяет заключить следующие выводы:

(1) толкование норм статьи 6, пунктов 1 – 3 статьи 26, пунктов 1 и 3 статьи 39 Конституции нельзя осуществить без отрыва от международных конвенций о правах и свободах человека, отраслевого законодательства;

(2) при толковании необходимо учесть расположение указанных норм в структурных разделах Конституции. Поэтому правила ст. 6 будут иметь общее (уни-

512 Скрябин С.В. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть): комментарий (постатейный). В четырех книгах. Книга 3. Статьи 188-258. Издание четвертое, исправленное и дополненное, с использованием судебной практики. / Отв. ред. М.К. Сулейменов. - Алматы, 2022. - С. 12-15.

версальное) значение для определения правового режима собственности, права собственности и иных вещных прав. Нормы пунктов 1 – 3 статьи 26, пунктов 1 и 3 статьи 39 Конституции отнесены к основным правам человека и гражданина. По отношению к статье 6 Конституции они являются вторичными, но являются исходными для законодательного органа. В свою очередь пункт 3 статьи 6 напрямую взаимосвязан с подпунктом 4) статьи 66, подпунктом 2) пункта 2 статьи 87 Конституции;

(3) Конституция и гражданское законодательство основываются на общедозволительном методе регулирования отношений собственности, суть которого выражается в формуле: разрешено все, что не запрещено. Поэтому ограничительное регулирование отношений собственности возможно лишь в исключительных случаях, только законом и при соблюдении ряда условий.

4. Некоторые рекомендации для формулирования правовых позиций органов конституционного контроля о праве собственности и иных вещных правах.

При выработке и толковании правовых позиций органов конституционного контроля о праве собственности и иных вещных правах важно учесть следующие положения.

Признание и равная защита государственной и частной собственности (пункт 1 статьи 6 Конституции). Это положение должно применяться в контексте правил главы 15 ГК, статей 111 и 112 ГК и других. Указанное конституционное правило призвано исключить какие-либо преимущества государственной собственности перед частной. Данное положение имеет фундаментальный характер и должно учитываться как при принятии законов, других нормативных правовых актов, так и в процессе применения и толкования соответствующих правовых норм.

Пункт 2 статьи 6 Конституции содержит два различных правила.

Первое предложение о том, что «*Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу*» имеет очевидный публично-правовой характер. В гражданском праве любая обязанность имеет частноправовую природу. Право собственности выступает как благо, способствующее удовлетворению частных интересов субъектов гражданского оборота, включая интересы и государства. В публично-правовых отношениях собственник обязан производить различные платежи в бюджет (налоги и прочие), нести обязательства по содержанию определенного имущества (например, по благоустройству, внешнему виду и др.)[513].

Второе предложение пункта 2 статьи 6 Конституции имеет отсылочный характер прежде всего к компетенции Парламента о праве принимать законы о собственности, праве собственности и иных вещных правах. Само по себе оно лишено

513 Скрябин С.В. Право собственности в Республике Казахстан: Сравнительно-правовой комментарий книги Уго Маттеи «Основные принципы права собственности». - Алматы: Дайк-Пресс, 2000. - С.45-47.

регулятивного значения. Указание на субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты однозначно свидетельствует о роли и значении ГК при толковании и применении соответствующих норм, как основного законодательного акта, регулирующего отношения собственности, включая принятые на его основе иные нормативные правовые акты (статья 3 ГК).

Содержание пункта 3 статьи 6 Конституции состоит из трех предложений, каждое из которых имеет особое значение.

Первое предложение указывает на изменение субъекта присвоения: вместо государства субъектом права собственности объявлен *народ Казахстана*. Соответственно, указанные в пункте 3 статьи 6 Конституции природные ресурсы не принадлежат государству и не входят в состав его имущества (собственности), что требует существенных изменений действующего законодательства, регулирующего соответствующие отношения.

Сам правовой режим объектов, отнесенных к собственности народа Казахстана, включает следующие положения:

(1) возможное отнесение их к имуществу, изъятому из оборота и/или ограниченному в нем (пункты 2 и 3 статьи 116 ГК), что влечет запрет на любые формы его отчуждения;

(2) регулирование отношений, связанных с доступом, включая владение и/или пользование, собственностью народа[514];

(3) четкая персонификация субъектов (государственных органов), которые фактически будут осуществлять правомочия собственника относительно имуществ, отнесенных к собственности народа.

Второе предложение пункта 3 статьи 6 Конституции необходимо толковать в том смысле, что государство, в том числе и административно-территориальные единицы, лишь осуществляют право собственности народа, что потребует изменения ранее сформулированных правовых позиций об управлении Правительством собственностью как о наделении его полномочиями владеть, пользоваться и распоряжаться соответствующей собственностью (подп. 4) ст. 66, подп. 2) п. 2 ст. 87 Конституции)[515].

Третье предложение пункта 3 статьи 6 Конституции допускает нахождение земли в частной собственности. Основания, условия и пределы подобного обладания устанавливаются законом. Действительно, земельное законодательство позволяет иметь на праве собственности определенные земельные участки, а не землю как таковую. В частной собственности могут находиться земельные участки для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, личного подсобного

514 Соответствующие правила пункта 3 статьи 6 Конституции уже применяются судами. См.: // URL: https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuratura-abay/press/news/details/963429?lang=ru (дата обращения: 10.04.2025).

515 Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 17 марта 1999 года № 4/2 «Об официальном толковании подпункта 4) статьи 66 Конституции Республики Казахстан».

хозяйства, лесоразведения, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, а также предоставленные (предоставляемые) под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением (пункты 2 и 3 статьи 23 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-II. Далее – ЗК).

Однако не только земельные участки могут находиться в частной собственности. Подобная возможность существует и в отношении других объектов собственности, указанных в первом предложении пункта 3 статьи 6 Конституции. Так, объекты животного мира, изъятые из среды обитания в порядке, установленном Законом, а также разведенные и содержащиеся в неволе и (или) полувольных условиях, являются собственностью физических и юридических лиц, которые добыли, разводят и содержат их (пункт 2 статьи 4 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593-II «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»). Иначе говоря, отдельные части объектов животного мира могут быть присвоены частными лицами.

Пункт 1 статьи 26 Конституции закрепил правило, которое созвучно норме части 1 пункта 2 статьи 191 ГК: *в частной собственности может находиться любое законно приобретенное имущество*. Название, как и содержание, статьи посвящено собственности как имуществу. Законодатель сформулировал общее правило о том, что может принадлежать частным лицам, входить в состав их имущества (пункт 2 статьи 115 ГК). Нужно иметь в виду, что не все объекты гражданских прав, указанные в пункте 2 статьи 115 ГК, способны принадлежать лицу на праве собственности. Поэтому перечень имуществ (в том числе и собственности), которые не могут принадлежать частным лицам, должен быть прямо определен законом. Подобные запреты могут быть весьма обширны, но всегда должны иметь легальный характер. Например, при толковании соответствующих положений необходимо учитывать правила пунктов 2 и 3 статьи 116 ГК. Кроме того, законодатель может вводить количественные ограничения обладанием определенными объектами, например, земельными участками (пункты 3 и 4 статьи 50 ЗК).

Но есть и иные нормы гражданского законодательства, которые установлены только для частной собственности. Например, только у частного собственника имущество может быть конфисковано в результате совершения им уголовного преступления или административного правонарушения. Бесхозяйные недвижимые вещи могут быть приобретены в частную собственность посредством приобретательной давности (статья 240 ГК), тогда как для государства установлен особый порядок (пункт 3 статьи 242 ГК). Частный собственник может отказаться от своего права (статья 250 ГК), а для государственной собственности такой отказ запрещен (пункт 1 статьи 84 Закона Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе»). Только частному собственнику

могут быть возмещены убытки при прекращении его права по основаниям, предусмотренным законом (статья 266 ГК), и другие.

Пункт 2 статьи 26 Конституции говорит о законных гарантиях собственности, в том числе и права ее наследования. Это важнейшее конституционное положение о праве собственности, которое недостаточно четко определено как в законодательстве и в правоприменительной практике, так и в юридической доктрине.

Полагаем возможным выделить четыре группы частно-правовых конституционных гарантий права собственности:

1) *связанные с правоспособностью*, понимаемую как потенциальную возможность и способность лица быть собственником. Например, существовавшие ранее сословные запреты для определенных лиц иметь определенное имущество (вещи),

2) *осуществлением права собственности*, которое можно рассматривать как элемент дееспособности физического лица (статья 17 ГК). Законы Республики Казахстан должны предоставить возможность осуществлять правомочия самому собственнику. Любые запреты и ограничения, которые делают невозможным осуществление любого из правомочий собственника, должны признаваться юридически ничтожными по смыслу пункта 3 статьи 39 Конституции,

3) *защита права собственности*. Данная категория наиболее полно изложена в правовых позициях органов конституционного контроля,

4) *получение собственником компенсаций при принудительном прекращении права собственности*, когда защита права собственности невозможна или нецелесообразна.

Важно подчеркнуть взаимосвязь указанных гарантий с правилом пункта 3 статьи 39 Конституции, что исключает возможность их ограничения.

При этом гарантированность права наследования необходимо рассматривать лишь в контексте собственности. Собственник должен иметь возможность передать принадлежащее ему имущество другим лицам. На наследников же подобная гарантия не распространяется. *Потенциальная возможность быть наследником собственника не тождественна ни собственности, ни праву собственности*.

В свою очередь в правилах пункта 3 статьи 26 Конституции содержатся основные положения двух из конституционных гарантий отношений собственности: (а) о защите права собственности, и (б) о получении собственником компенсаций при принудительном прекращении права собственности. Эти нормы Конституции были многократно исследованы органами конституционного контроля, по ним сформированы достаточно четкие правовые позиции, некоторые из которых будут приведены далее. Полагаем целесообразным их систематизировать.

Первое предложение данного пункта устанавливает общее правило о судебном порядке лишения прав на свое имущество. Однако важно обратить внимание на то, что гражданское законодательство исходит из фундаментального принципа – принципа диспозитивности (пункт 2 статьи 2 ГК). Поэтому, например, возможно внесудебное прекращение права собственности по обязательствам самого собственника

(пункт 1 статьи 251 ГК). Судебный порядок лишения (прекращения) прав является общим правилом, который в определенных законом случаях может быть изменен не только законом, но и договором, иными действиями участников гражданских правоотношений, что, однако, не исключает последующего судебного контроля[516]. Кроме того, общая диспозитивность гражданского и гражданского процессуального законодательств позволяет сделать вывод о том, что при отсутствии обращения граждан и юридических лиц о содействии в защите своих прав прокурор не вправе инициировать судебное разбирательство, кроме случаев, прямо указанных в законе. По этой же причине, на санкционирование действий судебного исполнителя, при отсутствии возражений со стороны должника, не распространяются правила пункта 3 статьи 26 Конституции. *Диспозитивность гражданского права и процесса исключает обращение к суду при отсутствии спора между сторонами исполнительного производства*. В подобных случаях инициировать судебный процесс не может и прокурор. Кроме того, международные обязательства Республики Казахстан в сфере защиты прав человека не исключают возможности предоставления правовой защиты не только судебными органами, но и иными компетентными государственными органами, в том числе и прокуратурой, при обязательном последующем судебном контроле за законностью и обоснованностью отчуждения имущества в случае обжалования лицом соответствующего решения государственного органа в порядке, установленном законом.

Но в большинстве случаев обязательный судебный порядок был подтвержден при изъятии земельных участков, используемых не по назначению либо используемых с нарушением законодательства[517].

Второе предложение пункта 3 статьи 26 Конституции указывает на основные условия получения собственником компенсаций при принудительном прекращении права собственности. Из текста нормы можно выделить три: (а) исключительность случаев принудительного прекращения права собственности, (б) их перечень устанавливается только законом, и (в) равноценное возмещение собственнику.

Определенная попытка дать общее толкование для случаев принудительного изъятия у правообладателей имущества вообще, в том числе, земельных участков и иной недвижимости, привела к формулированию ряда условий, одним из которых было *обязательное судебное рассмотрение соответствующих споров*. Невыполнение хотя бы одного из указанных требований означает несоответствие Конституции принятого решения о принудительном изъятии имущества[518].

Лишение своего имущества следует рассматривать через призму принудительных способов прекращения права собственности. Но не только. Необходимо расширенное толкование второго предложения пункта 3 статьи 26 Конституции, которое бы включало принудительное отчуждение собственности (имущества) как

516 НП КС от 19 апреля 2024 года № 41-НП «Об официальном толковании пункта 1 статьи 25 и пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан».
517 НП КС от 10 июня 2003 г. № 8.
518 НП КС от 28 мая 2007 года № 5.

для государственных нужд, так в пользу частных лиц, возможное прекращение иных имущественных прав на объекты, указанные в пункте 2 статьи 115 ГК. Последнее осуществляется по специальным правилам, определенным ГК, другими законами об правовом режиме соответствующего имущества.

Далее, ситуации принудительного прекращения права собственности имеют определенные особенности. Главной из них будет *отсутствие соответствующего волеизъявления со стороны управомоченного лица*. Это исключительные случаи и именно поэтому закон содержит особые предписания, которые достаточно детально регулируют соответствующие отношения и направлены на защиту имущественных интересов собственника. При этом, важно разделять случаи ограничения и прекращения права собственности. Если первое есть *пределы в осуществлении права*, то вторые имеют целью *определить момент во времени, с которого собственник утрачивает принадлежащее право*.

В заключении анализа пункта 3 статьи 26 Конституции важно отметить, что некоторые объекты собственности не могут быть изъяты, лишение прав на них невозможно в рамках т.н. исполнительского иммунитета. Но необходима унификация правил о нем, с включением в соответствующий перечень не только движимого имущества, но и определенных разновидностей недвижимости, принадлежащих физическим лицам. Введение исполнительского иммунитета для юридических лиц нецелесообразно.

Наконец, статья 39 Конституции содержит основные положения об ограничениях прав и свобод человека и гражданина. В пункте 1 статьи указаны два основных условия подобных ограничений: (а) только законами, и (б) лишь для определенных целей, перечень которых является исчерпывающим. Для собственности и права собственности принципиальное значение имеет ссылка во втором предложении пункта 3 статьи 39 Конституции на невозможность ограничения прав и свобод, предусмотренных пунктом 2 статьи 26 Конституции.

Нам известен лишь один случай совместного применения правил пункта 2 статьи 26 и пункта 3 статьи 39 Конституции: «Органом конституционного контроля Республики Казахстан неоднократно в ранее принятых решениях излагалась правовая позиция в отношении того, что право собственности не является абсолютным (нормативные постановления Конституционного Совета от 15 апреля 2004 года № 2 и от 1 июля 2005 года № 4, Конституционного Суда от 11 июля 2023 года № 20-НП, от 19 апреля 2024 года № 41-НП и др.) и может быть ограничено при соблюдении условий, предусмотренных пунктом 1 статьи 39 Конституции, но гарантии права собственности, вытекающие из пункта 2 статьи 26 Конституции, не подлежат ограничению в силу пункта 3 статьи 39 Конституции»[519].

Изложенное позволяет сделать несколько выводов:

(1) гарантированность отношений собственности, наряду с другими правами человека, является одним из фундаментальных начал конституционного регулирования соответствующих отношений;

519 Абзац 6 п. 5 мотивировочной части НП КС от 03.12.2024 года №54-НП.

(2) совместное применение норм пункта 2 статьи 6, пункта 2 статьи 26 и пункта 3 статьи 39 Конституции отсутствует и, полагаем, нуждается в формулировании особой правовой позиции, с учетом положений международных конвенций о правах и свободах человека и гражданина, отраслевого гражданского законодательства;

(3) интерпретация правила пункта 3 статьи 39 Конституции дается в контексте конкретной ситуации, изложенной субъектами обращения в органы конституционного контроля.

Можно предложить необходимость выработки правовой позиции судами Республики Казахстан, которая учла указанные выше положения. Обобщенно ее можно сформулировать следующим образом: *ограничения (обременения) собственности не должны привести к постоянной, или значительной во времени, невозможности осуществления права собственности*.

В заключении анализа правовых позиций органов конституционного контроля необходимо отметить практически полное отсутствие таковых в отношении иных вещных прав. Последние лишь упоминаются в подпункте 2) пункта 3 статьи 61 Конституции в контексте полномочий Парламента на принятие соответствующих законов.

Однако некоторые проблемные вопросы реализации имущественных прав, относимых законодателем к категории вещных, возникали в практике органов конституционного контроля. Так, например, Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан было рекомендовано рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования критериев оценки конкурсных предложений и присвоения баллов при подведении итогов конкурса по предоставлению права временного возмездного землепользования (аренды) для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства с учетом правовых позиций КС[520].

Но приведенное толкование никак не учитывает вещный характер права землепользования (подпункт 1) пункта 1 статьи 195 ГК). Поэтому при рассмотрении возможных обращений в орган конституционного контроля, предметом которых станут отдельные вопросы иных вещных прав, необходимо учитывать следующие положения гражданского законодательства:

(1) перечень иных вещных прав указан в пункте 1 статьи 195 ГК. К ним отнесены: 1) право землепользования; 2) право хозяйственного ведения; 3) право оперативного управления; 4) право ограниченного целевого пользования чужой недвижимостью (сервитут); 5) другие вещные права, предусмотренные ГК или иными законодательными актами. Таковым, например, является право недропользования (статья 17 Кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 2017 года № 125-VI «О недрах и недропользовании»);

(2) законодателем сформулировано общее правило о *применении к иным вещным правам норм о праве собственности*, содержащихся в гражданском законодательстве (пункт 2 статьи 195 ГК), что не исключает определенные особенности каждого из перечисленных выше иных вещных прав;

520 Пункт 2 резолютивной части НП КС от 16.04.2025 года № 69-НП.

(3) иные вещные права *имеют самостоятельное значение по отношению к объекту права*. Изменение собственника, по общему правилу, не влечет прекращения иных вещных прав (пункт 3 статьи 195 ГК). Данное положение прямо вытекает из нормы части 2 пункта 1 статьи 188 ГК[521].

Поэтому важно указать на возможность распространения конституционных гарантий собственности и права собственности на обладателей иных вещных прав. Например, система регистрации прав на недвижимость, введенная одноименным законом, предоставляет правовые гарантии не только собственнику, но и обладателям иных вещных прав, законных интересов других лиц, которые находятся в непосредственной взаимосвязи с недвижимостью (статья 118 ГК).

5. Заключение.

Очевидно, что нормативные постановления органов конституционного контроля занимают существенное место в правовой системе Казахстана.

Для нас бесспорна юридическая природа соответствующих правовых актов: (а) содержат лишь разъяснение норм Конституции и иных нормативных правовых актов, (б) обязательны для правотворчества и правоприменения, (в) распространяют свое действие на аналогичные ситуации, изложенные в обращениях. Полагаем, что подобное понимание потребует определенных корректировок как в интерпретации термина «действующее право» (пункт 1 статьи 4 Конституции), так и изменений некоторых концептуальных положений закона о правовых актах.

Гарантированность отношений собственности, наряду с другими правами человека, является одним из фундаментальных начал конституционного регулирования соответствующих отношений. Указанные выше четыре группы частно-правовых конституционных гарантий собственности и права собственности являются базовыми и нуждаются в дальнейшем исследовании и развитии.

Важно совместное применение норм пункта 2 статьи 6, пункта 2 статьи 26 и пункта 3 статьи 39 Конституции. Соответствующая правовая позиция должна быть сформирована с учетом положений международных конвенций о правах и свободах человека и отраслевого гражданского законодательства. При этом ограничения (обременения) собственности не могут приводить к постоянной, или значительной во времени, невозможности осуществления права собственности.

Необходимо разработать научно-практические подходы рассмотрения возможных обращений в орган конституционного контроля по отдельным вопросам иных вещных и иных имущественных прав. Полагаем возможным распространить некоторые конституционные гарантии собственности и права собственности на обладателей иных вещных прав.

---

521 Комментарий статьи 195 ГК. В кн.: Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть): Комментарий (постатейный). В четырех книгах. Книга 3. - С.83-93.

Список использованной литературы

1. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть): Комментарий (постатейный). В четырех книгах. Книга 3. Статьи 188-258. Издание четвертое, исправленное и дополненное, с использованием судебной практики // Отв. ред. Сулейменов М.К. - Алматы, 2022. – 432 с.

2. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. - Астана: 2018. – 640 с.

3. Скрябин С.В. Право собственности в Республике Казахстан: Сравнительно-правовой комментарий книги Уго Маттеи «Основные принципы права собственности». - Алматы: Дайк-Пресс, 2000. – 304 с.

4. Сулейменов М.К. Нормативные постановления Верховного суда в системе источников права // Юрист. – 2009. -№ 7. – С.13-17.

5. Сулейменов М.К. Может ли нормативное постановление Верховного Суда быть выше закона? // URL: http://www.zakon.kz/4808524-mozhet-li-normativnoe-postanovlenie.html; или // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37379476&pos=6;-108#pos=6;-108 (дата обращения: 10.04.2025).

РАЗДЕЛ 4.
РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ, УГОЛОВНОГО, ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

ИМАШЕВ Берик Мажитович –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, директор Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз, к.ю.н., профессор

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ЭВОЛЮЦИЯ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

I.

В текущем году исполняется 30 лет действующей Конституции Республики Казахстан[522], принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. С этого дня началось вступление страны в новую эру – эпоху строительства государства и общества, основанных на верховенстве права, справедливости, приоритете жизни, прав и свобод человека, единстве и разделенности государственной власти на ветви и других общепризнанных ценностях.

Вместе с тем предконституционными актами были осуществлены начальные реальные меры по переводу «советской системы правосудия» на фундамент именно «судебной власти» и ее формированию в качестве одной из ветвей государственной власти, важнейшей полноценной гарантии и инструмента по возведению современной независимой эффективной государственности, гражданского общества и социально ориентированной рыночной экономики.

В Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР (от 25 октября 1990 г.) и Конституционном законе «О государственной независимости Республики Казахстан» (от 16 декабря 1991 г.) впервые закреплялась принадлежность судебной власти по вопросам своей компетенции Верховному Суду и Высшему арбитражному Суду РК.

Уже 23 ноября 1990 года был принят закон «О судоустройстве Казахской ССР». В нем предприняты меры по устранению прямой зависимости судов и

522 Далее вместо официального наименования «Республика Казахстан» используется аббревиатура «РК».

судей от представительных и исполнительных органов, увеличен срок полномочий всех судей. Однако создание и функционирование судов оставалось в ведении соответствующих Советов народных депутатов, а обеспечение деятельности судов возложено на Министерство юстиции Казахской ССР. В 1992 году в этот закон внесены поправки об осуществлении правосудия только судом.

Ряд положений был подтвержден и конкретизирован в первом Основном Законе – Конституции РК от 28 января 1993 г.

На протяжении всех последующих лет это было одной из главных задач и целей конституционного строительства новой страны.

Конкретная стратегия воплощена в «Государственную программу правовой реформы в Республике Казахстан», утвержденную Президентом Республики в феврале 1994 г.[523].

В действующую Конституцию от 30 августа 1995 г. включены положения о характеристике Республики Казахстан в качестве утверждающегося демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы; об основополагающих принципах деятельности Республики; о президентской форме правления; о единстве и разделенности государственной власти и др. Ряд гарантий закреплен для обеспечения права каждого на судебную защиту своих прав и свобод. В самостоятельный Раздел VI «Конституционный Суд» (статьи 71-74) объединены нормы, посвященные конституционному контролю, в Раздел VII «Суды и правосудие» (статьи 75-82) – об основах правосудия, судебной системы и судебной власти, принципах отправления правосудия, обязанности судов на обращение в орган конституционного контроля, о статусе судей, порядке их избрания и (назначения) гарантиях отправления правосудия, о Высшем Судебном Совете и др.[524].

В декабре 1995 г. Президентом Республики Назарбаевым Н.А. подписаны указы, имеющие силу конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» (20 декабря) и «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (29 декабря). После внесения в них изменений и дополнений они приобрели форму конституционного закона.

Менее чем через год после принятия Конституции РК 1995 г. при разъяснении на высшем политическом уровне ее доктринальных основ была заявлена важная мысль: «Конституция предусматривает основополагающие направления судебной реформы. Поэтому очень многое зависит от того, какое воплощение найдут заложенные в нее нормы в законах и подзаконных актах»[525].

---

523 Мами К. Становление и развитие судебной власти в Республике Казахстан. - Астана: Елорда, 2001 - С.63-91.

524 В ходе конституционной реформы от 5 июня 2022 г. дополнено название Раздела VII «Суды и правосудие. Прокуратура. Уполномоченный по правам человека». Сохранено название самостоятельного раздела VI «Конституционный Суд».

525 Концепция формирования государственной идентичности Республики Казахстан. Одобрена Распоряжением Президента Республики Казахстан 23 мая 1996 г. № 2995. https://adilet.zan.kz/rus/docs/N960002995_/links (дата обращения: 11.05.2025).

В последующих документах стратегического планирования, в первую очередь, концепциях правовой политики (от 2002 г. до 2010 г., от 2009 г. до 2020 г. и от 2021 г. до 2030 г.), утвержденных Главой государства в рамках реализации «Государственной программы правовой реформы» (1994 г.), находили воплощение и были реализованы принципиальные изменения системы и функционирования судебной власти, а также несущих конструкций, институциональных опор и механизмов всей правоохранительной и правозащитной деятельности государства. Они сопровождались совершенствованием института конституционного контроля.

Со времени принятия Конституции 1995 года в практику судебной власти вошло проведение съездов судей – главного органа судейского самоуправления «Союза судей Республики Казахстан». На каждом съезде подводятся итоги за предыдущий период и определяются конкретные меры по продвижению судебной реформы.

С целью реализации кардинально новых положений и норм Конституции 1995 г. в стране проведена и продолжается масштабная судебная реформа. Выделю лишь отдельные важнейшие содержательные направления постепенного преобразования судебной системы в ветвь полноценной судебной власти:

1. закрепление и осуществление принципиальных новелл о правосудии как о непосредственной форме реализации судами государственной власти при условии их независимости от органов законодательной и исполнительной ветвей;

2. изъятие функции по обеспечению деятельности судов из компетенции Министерства юстиции (исполнительной ветви власти) и передачи ее впервые образованному уполномоченному органу – Комитету по судебному администрированию при Верховном Суде (в настоящее время Судебная администрация РК);

3. обеспечение независимости и неприкосновенности судей, качественный подбор кадров, а также внесение предложений по вопросам совершенствования организации и деятельности судов и судей осуществляются Высшим Судебным Советом – автономным государственным учреждением, пребывающем в координатах президентской власти и действующим в соответствии с законом. Его состав постоянно укрепляется за счет увеличения представительства судейского корпуса. Он работает в тесном взаимодействии с Верховным Судом, что также исключает влияние исполнительной власти;

4. установлено единство судебной системы путем упразднения арбитражных судов;

5. одновременно созданы специализированные экономические суды со статусом судов районного уровня; рассмотрение споров, связанных с инвестиционной деятельностью, возложено на Специализированный межрайонный экономический суд столицы.

Наряду с перечисленными мерами внутри судебной системы осуществляется поэтапное расширение санкционирования судом следственных действий, затрагивающих конституционные права и свободы человека, внедрение досудебных и расширение альтернативных форм разрешения споров – медиация, арбитраж

(третейские суды); усиление роли апелляционной инстанции, с июля 2023 г. апелляционные суды перестали возвращать дела, теперь они сами завершают судьбу кейсов по правилам суда первой инстанции; создание самостоятельной кассационной инстанции – принципиально новой модели судопроизводства с образованием в Астане трех самостоятельных кассационных судов: по уголовным, гражданским и административным делам (они заработают с 1 июля 2025 года); в число задач гражданского судопроизводства наравне с законностью включена справедливость; обеспечение доверия граждан к судам, доступности и открытости правосудия, упрощение судебных процедур, реализован переход к трехуровневой системе правосудия, отказ от института судебного надзора; совершенствование подготовки кадров, одновременно укрепление социальных и материальных условий деятельности и жизни судей, введено пожизненное содержание судей, пребывающих в отставке, с октября 2024 г. действует новый Кодекс судейской этики; широкое применение современных электронных и информационно-коммуникационных технологий, активизированы официальные интернет-ресурсы судов, в декабре 2023 г. в эксплуатацию запущена «Цифровая аналитика судебной практики», этот IT сервис позволяет спрогнозировать исход дела на основании загружаемых в систему исковых требований и др.[526].

В выступлении на IX Съезде судей РК 4 октября 2024 г. Президент Казахстана подчеркнул, что справедливый суд служит прочной опорой государства, а судебная система должна быть авторитетной и беспристрастной. «Судебные инстанции должны обеспечивать надежную защиту граждан. Соблюдение принципа верховенства закона в стране обеспечит и доверие народа», – сказал Касым-Жомарт Токаев.

Глава государства отметил ряд ключевых достижений страны в комплексном реформировании судебной отрасли за время, прошедшее после VIII Съезда судей (2020 г.): «В стране создан Конституционный Суд. Укрепилась институциональная самостоятельность судебной системы. Функция управления бюджетом данной сферы была передана судейскому сообществу. Приняты необходимые меры для предотвращения оказания давления на судей представителями силовых структур. Обновлена система подбора кадров. Председатель суда первой инстанции назначается из числа лиц, избранных самим судейским сообществом, а судьи Верховного суда будут избираться Сенатом на альтернативной основе в соответствии с новыми правилами, базирующимися на конституционных требованиях. Более широко применяется институт присяжных. На сегодняшний день работа по отбору присяжных полностью переведена в цифровой формат. Также создана служба административной юстиции, которая позволит эффективнее защищать права физических лиц и предпринимателей. Сегодня более половины судебных дел решаются в пользу граждан и бизнеса. Это хорошая тенденция. В конечном счете, все это открывает путь к процветанию экономики и улучшению инвестиционного климата в стране»[527].

526 Ныгмет К. Судебное реформирование: реалии и перспективы. Казахстанская правда. - 2024. - 26 июня.
527 Глава государства принял участие в IX Съезде судей Республики Казахстан. 4 октября 2024 года. URL: https://akorda.kz/assets/media/kz9-5418-2.jpg (дата обращения: 22.04.2025).

II.

Начиная с 1992 г. и по настоящее времени в Казахстане формируются необходимые предпосылки для конструктивного сотрудничества судов и органов конституционного контроля.

В качестве конкретного примера приведем следующий. Как было отмечено ранее, одним из стратегических направлений казахстанской судебной реформы выступает создание специализированных судов. Их повышенная значимость обусловливается факторами, связанными с эффективностью судопроизводства, главным из которых является специализация судов и судей. Такие суды образуются при повышенной востребованности судебной защиты определенных категорий граждан, а также сложности и особенностях рассмотрения некоторых категорий дел и т.д.

На сегодня учреждены и действуют специализированные межрайонные экономические суды, уполномоченные рассматривать споры в сфере предпринимательской деятельности (февраль 2002 г.); специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних, образованные во всех областных центрах и некоторых крупных городах (2012 г.); также во всех регионах страны созданы специализированные межрайонные суды по уголовным делам, к подсудности которых отнесены уголовные дела об особо тяжких преступлениях, в том числе для рассмотрения таких дел с участием присяжных заседателей (после введения в 2007 году в Конституцию института уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей), сфера рассматриваемых ими дел расширяется. С июля 2021 года заработали специализированные административные суды по делам, вытекающим из административных полномочий государственных органов и их должностных лиц.

Правовую основу специализированных судов составляет пункт 3 статьи 75 Конституции, изложенный в новой редакции Законом от 21 мая 2007 г.: «Судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом».

После данной конституционной реформы статья 3 Конституционного закона о судебной системе и статусе судей РК также была изложена в новой редакции: «1. Судебную систему Республики Казахстан составляют Верховный Суд Республики Казахстан, местные и другие суды, учреждаемые в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и настоящим Конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается» (Конституционный закон – далее КЗ от 17 ноября 2008 г.) и пункт 3 «В Республике Казахстан могут создаваться другие суды, в том числе специализированные суды (военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и другие)» (Конституционные законы от 11 декабря 2006 г. и от 17 ноября 2008 г.). Законом от 17 ноября 2008 г. данная статья была дополнена подпунктом 3-1: «Специализированные суды образуются Президентом Республики Казахстан со статусом областного или районного суда»[528].

528 URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021164&pos=5;-106#pos=5 (дата обращения: 11.05.2025).

Важную, если не первоочередную роль в создании конституционно-правовой основы специализированных судов сыграл Конституционный Совет РК. По обращению Премьер-Министра в постановлении от 14 апреля 2006 г. № 1 он представил официальное толкование пункта 4 статьи 75 Конституции РК. При этом им был дан ответ на вопрос о том, «какими основными характеристиками, вытекающими из требований Конституции Республики Казахстан, должны обладать специализированные суды Республики Казахстан?»

При толковании пункта 4 статьи 75 Конституции РК Конституционный Совет исходил из следующего.

Пункт 1 статьи 75 Основного Закона определяет, что «правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом». Согласно постановлению Конституционного Совета от 15 февраля 2002 г. № 1, данная конституционная норма означает, что только суды как органы, представляющие судебную ветвь государственной власти, осуществляют правосудие. При этом судами Республики являются учреждаемые законом Верховный Суд и местные суды, входящие в единую судебную систему Республики, которая устанавливается Конституцией и конституционным законом (пункты 3 и 4 статьи 75 Конституции).

Гарантированное пунктом 2 статьи 13 Основного Закона право каждого на судебную защиту своих прав и свобод реализуется только в судах, созданных и осуществляющих правосудие в соответствии с Конституцией и конституционным законом. Механизм реализации этого конституционного права «устанавливается в законах Республики, регламентирующих вопросы организационно-правового построения судебной системы и отправления правосудия» (постановление Конституционного Совета от 5 мая 1999 г. № 8/2). При создании судов должны соблюдаться требования пункта 1 статьи 14 Конституции о равенстве всех перед законом и судом.

Это относится и к специализированным судам, возможность образования которых предусматривает пункт 3 статьи 3 Конституционного закона в виде военных, экономических, административных, по делам несовершеннолетних и других судов.

Специализированные суды РК должны обладать следующими характеристиками, вытекающими из Конституции: они должны входить в единую судебную систему Республики Казахстан в качестве местных судов; их место в судебной системе (приравненность к областным или другим местным судам) должно определяться конституционным законом; правосудие в специализированных судах должно осуществляться посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства; подсудность специализированных судов должна устанавливаться законом; применительно к специализированным судам должна быть в полной мере обеспечена возможность пересмотра судебных решений. В качестве судов апелляционной и надзорной инстанций могут выступать как соответствующие специализированные суды, так и другие суды, в том числе Верховный Суд РК; организационно-правовое построение и

отправление правосудия в специализированных судах должны основываться на нормах закона, исключающих возможность ущемления конституционных прав человека и гражданина на судебную защиту своих прав и свобод, а также равенство всех перед законом и судом. Перечисленные характеристики специализированных судов являются основными признаками, отличающими их от специальных судов[529].

Кратко остановимся на статусных началах двух специализированных судов, имеющих предназначением защиту предпринимателей в гражданско-правовых спорах и во взаимоотношениях с государственной властью.

В соответствии с указом Президента РК от 16 января 2001 г. № 535 «Об образовании в городе Алматы и Карагандинской области специализированных межрайонных экономических судов» на территории г. Алматы и Карагандинской области начали свою работу первые специализированные межрайонные экономические суды (далее – СМЭС РК). К настоящему времени подавляющая часть казахстанских специалистов единодушно признала, что эти суды доказали свою состоятельность в рассмотрении и разрешении экономических споров между хозяйствующими субъектами. Так, известная казахстанская ученая Сулейменова Г.Ж. считает, что создание специализированных судов способствовало, во-первых, решению наиболее благоприятным образом вопросов специализации судов, во-вторых, повышению квалификации судей, в-третьих, уменьшению судебной нагрузки. На ее взгляд, решение данных вопросов в целом оказало влияние на развитие судоустройства и совершенствование судопроизводства[530].

Исходя из такой положительной оценки других ученых и практиков очень скоро указом Президента РК от 9 февраля 2002 г. № 803 «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов», в г. Астане, Акмолинской, Актюбинской, Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Костанайской, Кызылординской, Мангистауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях образовались СМЭС РК, «уполномоченные рассматривать экономические споры в соответствии с действующим законодательством».

По действующему законодательству (статья 27 ГПК РК) СМЭС РК , во-первых, подсудны дела по имущественным и неимущественным спорам, которые в целом относятся к категории гражданских дел; во-вторых, сторонами в этих спорах являются физические лица, осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица, а также стороны по корпоративным спорам; в-третьих, СМЭС РК рассматривают и

529 Постановление Конституционного Совета РК от 14 апреля 2006 г. № 1 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S060000001 (дата обращения: 11.05.2025).

530 Сулейменова Г.Ж. Специализированные суды, их организация и место в судебной системе Республики Казахстан // Доступ из ИПС «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36762176#pos=7;-260 (дата обращения: 11.05.2025).

разрешают дела, вытекающие из публичных правоотношений, связанные с оспариванием законности решений, действий (бездействия) органов управления юридического лица. Вышеперечисленными делами далеко не исчерпываются категории гражданских дел, рассматриваемых и разрешаемых СМЭС РК. В-четвертых, эти суды осуществляют производство еще по двум категориям дел: о реструктуризации финансовых организаций и организаций, входящих в банковский конгломерат в качестве родительской организации и не являющихся финансовыми организациями; о банкротстве индивидуальных предпринимателей и юридических лиц и реабилитации юридических лиц. Категория этих дел подлежит рассмотрению и разрешению СМЭС РК в порядке особого производства.

В настоящее время в 20 административно-территориальных единицах Казахстана, в том числе 3 городах республиканского значения и 17 областных регионах действуют специализированные административные суды (СМАС РК), специализирующиеся на рассмотрении и разрешении административных дел. Данные суды рассматривают споры, вытекающие из публично-правовых отношений между юридическими и физическими лицами, с одной стороны, и органами, представителями публичной власти – с другой.

Повышенный интерес к ним обусловлен усиленным вниманием казахстанского государства и общества к обеспечению верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления, упрочением доверия населения к судебной власти, активизацией участия населения на всех уровнях управления государством, взаимной ответственности государства и гражданина.

СМАС РК – один из важных составляющих элементов института административной юстиции. Обращение к ним с административными исками об оспаривании, о принуждении, совершении действия, признании представляют собой административно-процессуальную форму защиты граждан и организаций от незаконных актов и решений, а также неправомерных действий либо бездействия административных органов и должностных лиц. В свою очередь, административное судопроизводство выступает установленным законодателем процессуальным порядком рассмотрения и разрешения СМАС РК административных дел[531].

Административная юстиция – основа гармоничного развития демократического, правового и социального государства, где торжеству закона и права отведена особая роль, ее устои незыблемы, а интересы граждан возведены в положение абсолютного приоритета общечеловеческих ценностей. В Казахстане она была учреждена одной из последних на постсоветском пространстве. 29 июня 2020 г. был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс (далее – АППК). Созданы суды первой инстанции, коллегии апелляционной инстанции и Верховного Суда по административным делам, которые включились в работу с 1 июля 2021 г.

531 Бегалиев Б.А. Административная юстиция – гарант защиты конституционных прав физических и юридических лиц. В кн.: Конституционная экономика: междисциплинарная отрасль гуманитарных знаний и многопрофильный учебный курс: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 11-12 окт. 2024 г. - Алматы, ТОО Издательство «Фортуна Полиграф». 2025. - С.196-201.

Казахстанская модель административной юстиции насчитывает двенадцать ключевых принципов и все они имеют приоритетное значение в сфере защиты интересов и прав граждан и юридических лиц. АППК предусматривает существенно отличающиеся принципы, которые ранее не существовали в процессуальном и процедурном законодательстве. В их числе «справедливость»; «соразмерность»; «пределы осуществления административного усмотрения»; «приоритет права»; «охрана права на доверие»; «запрет злоупотребления формальными требованиями»; «презумпция достоверности»; «активная роль суда»[532].

После введения в действия АППК урегулирование большей части административных, публично-правовых споров открыло путь к гуманности и справедливости. В связи с этим в стране должна еще больше расширяться сфера применения административной юстиции. Обновленная законодательная база не только увеличила поле судебной защиты, но и сформировала положительное отношение населения к правосудию, улучшила защиту конституционных прав и свобод граждан в соответствии с международными стандартами.

Уникальность принятого АППК заключается и в возложении бремени доказывания прежде всего на государственный орган. Согласно статье 129 АППК по искам об оспаривании административных актов, о принуждении и о совершении действий бремя доказывания лежит на ответчике, то есть на госоргане. Данная норма обеспечивает физическим и юридическим лицам дополнительные процессуальные гарантии и дает возможность суду проявлять наиболее активную роль.

С введением в действие АППК полная реализация публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, достижение баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях, обеспечение эффективного и прозрачного государственного управления, в том числе посредством участия лиц в принятии управленческих решений, цифровая трансформация государственного управления, а также укрепление законности в публично-правовой сфере стали не просто громким лозунгом, а стали активно реализовываться на практике.

За короткий период работы административной юстиции в Казахстане наблюдается ее эффективность. Председатель коллегии по административным делам Верховного Суда РК Тукиев А.С. на IX Съезде судей Казахстана указал, что количество исков против органов публичной власти возросло с 20 000 до 30 000. При этом возросло и количество удовлетворенных исковых требований с 15-ти до 60-ти процентов[533].

В ближайшей перспективе будет и дальше усиливаться роль САС РК как в разрешении споров между гражданами и госорганами, так и между самими госорга-

532 Лорд Вульф СУД МФЦА: настоящее и будущее. Под ред. Кристофера Кэмпбелл-Холта. - Нур-Султан: Суд МФЦА, 2019 г. - С.10.

533 Бегалиев Б.А. Административная юстиция - гарант защиты конституционных прав физических и юридических лиц. В кн.: Конституционная экономика: междисциплинарная отрасль гуманитарных знаний и многопрофильный учебный курс: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 11-12 окт. 2024 г. - Алматы, ТОО Издательство «Фортуна Полиграф». 2025. - С.196-201.

нами, расширяться их подсудность, функция осуществления судебного контроля в сфере госуправления и самоуправления смешиваться с функцией осуществления правосудия по административным делам.

III.

В обсуждении темы специализированных судов РК нельзя не вспомнить и о не совсем удачном учреждении Специализированного финансового суда города Алматы (далее – СФС). Нормативным правовым актом, устанавливающим правовые основы и определяющим особый правовой режим функционирования Регионального финансового центра Алматы (далее – РФЦА), являлся Закон РК от 5 июня 2006 г. № 145 «О региональном финансовом центре города Алматы». Статья 9 этого Закона определяла, что было необходимо у участников РФЦА установить судебный порядок разбирательства возникших между ними споров. К таковым относились дела о реструктуризации финансовых организаций или организаций, входящих в банковский конгломерат в качестве родительской организации и не являвшихся финансовыми организациями. Этот суд был создан Указом Президента РК от 17 августа 2006 г. № 158 «Об образовании специализированного финансового суда в городе Алматы». Он был образован как Специализированный финансовый суд со статусом областного суда, уполномоченного на рассмотрение и разрешение споров следующих участников РФЦА: 1) профессиональных участников рынка ценных бумаг, обладающих справкой о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица – участника финансового центра, выданной уполномоченным органом; 2) профессиональных участников рынка ценных бумаг, обладающих лицензией на осуществление брокерской и (или) дилерской деятельности, выданной уполномоченным органом; 3) акционерных обществ, которым переданы в доверительное управление золотовалютные активы Национального Банка РК и (или) активы Национального фонда РК[534].

ГПК РК был дополнен положением о том, что гражданские дела о реструктуризации финансовых организаций в случаях, предусмотренных законами, регулирующими их деятельность, стали подсудны СФС. Одновременно соответствующая поправка внесена и в Закон «О региональном финансовом центре г. Алматы». В ГПК РК была введена новая глава 34-1, определяющая порядок рассмотрения дел о реструктуризации финансовых организаций, включая порядок подачи в суд заявления о реструктуризации, сроки его рассмотрения судом, требования к содержанию решения суда о проведении реструктуризации, правовые последствия принятия судом решения, порядок и основания прекращения реструктуризации, а также нормы, регламентирующие утверждение судом плана реструктуризации. В частности, ст. 312-1 ГПК установлено, что дела о реструктуризации финансовых организаций рассматриваются СФС по общим правилам, предусмотренным

534 Закон РК от 5 июня 2006 г. № 145 «О региональном финансовом центре города Алматы» (признан утратившим силу Конституционным законом РК от 7 декабря 2015 г. № 438-V) URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000145 (дата обращения: 11.05.2025).

данным Кодексом, с особенностями, установленными законодательством РК. При этом, согласно Кодексу, было установлено, что заявление рассматривается судом в течение пяти дней со дня его принятия. Законом также внесена поправка в ст. 235 ГПК, согласно которой решения СФС о проведении реструктуризации финансовых организаций вступают в законную силу со дня их принятия и подлежат немедленному исполнению. Это было связано с необходимостью ускорения начала процедуры реструктуризации финансовой организации, так как апелляционное обжалование или опротестование решения суда о проведении реструктуризации может необоснованно затянуть вступление его в законную силу и, соответственно, наступление определенных правовых последствий. Поэтому ст.289 ГПК РК была дополнена положением, в соответствии с которым дела о реструктуризации финансовых организаций рассматриваются судом в порядке особого производства.

Статус СФС был приравнен к областному суду. Он позволял участникам РФЦА избегать лишних судебных инстанций, то есть в короткие сроки с соответствующей жалобой обратиться непосредственно в Верховный суд РК. Также в СФС был установлен принцип многоязычия: по ходатайству одной из сторон, являющейся иностранным инвестором, рассмотрение и разрешение дела осуществляется на желаемом ею иностранном языке.

Однако присутствовали сложности и споры с главным вопросом – определением подведомственности и подсудности дел, а также недостатки, характерные и для других казахстанских судов, пребывающих в стадии реформирования. В дальнейшем уровень СФС был понижен. Указом Президента РК от 29 декабря 2009 г. № 910 «Об образовании и упразднении некоторых специализированных судов Республики Казахстан» СФС со статусом областного суда был упразднен и на базе него образован СФС со статусом районного суда.

СФС г. Алматы упразднен в 2014 г. Финансовые суды как суды, компетентные в рассмотрении и разрешении споров между участниками финансового центра, не состоялись. Ученые-специалисты выделяют несколько причин: неэффективность установленных законом судебных процедур по урегулированию споров такого характера; несовершенство нормативной правовой базы данной сферы правоотношений; слабый механизм защиты прав иностранных инвесторов, крупных казахстанских компаний и других участников РФЦА, обеспечиваемый государственными судами. Указанные причины препятствовали достижению целей и решению задач, обозначенных Президентом РК в качестве стратегических еще в начале 90-х гг.[535].

IV.

Плюсы и минусы в организации и деятельности СФС г. Алматы были учтены при образовании Международного финансового центра Астана (МФЦА), его Суда и Арбитража.

535 Аблаева Э.Б. Специализированные экономические, финансовые и административные суды Казахстана: история возникновения, современное состояние, перспективы развития // Lex russica. - 2020. - Т. 73. № 3. - С.121-134.

Первый Председатель Суда МФЦА Лорд Вульф следующим образом оценил значимость этого уникального во многом суда. «Наличие англоговорящего суда, применяющего систему общего права и национальных судов Республики Казахстан, преумножит доверие инвесторов и благоприятно скажется на привлекательности для рынков капитала. Инвесторам будет предоставлена правовая определенность и судебная система, с которой они знакомы. Эта судебная система необходима им для разрешения проблем, связанных со сложными и высокоуровневыми инвестиционными проектами. Она должна стать чрезвычайно привлекательным элементом для стимулирования концентрации внутреннего и международного капитала в МФЦА и привлечения долгосрочных инвестиций в страну. В свою очередь, это будет способствовать обеспечению успеха МФЦА. Его результаты будут способствовать созданию эффективной международной коммерческой правовой системы. Это жизненно важный элемент для формирования и поддержания доверия к любому международному финансовому центру, о чем свидетельствует опыт других аналогичных инициатив за рубежом»[536].

Создание МФЦА и придание ему специального юридического статуса потребовало внесения дополнения в Конституцию РК. В пункте 3-1 статьи 2 закреплено, что в пределах столицы может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом. В свою очередь, в Конституционном законе РК от 7 декабря 2015 г. «О Международном финансовом центре «Астана» определен особый правовой режим на территории МФЦА.

Согласно статье 4 действующее право МФЦА основывается на Конституции РК и состоит из: 1) названного Конституционного закона; 2) не противоречащих ему актов МФЦА, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров, принимаемых органами МФЦА в пределах предоставленных данным Конституционным законом полномочий; 3) действующего права РК, которое применяется в части, не урегулированной КЗ о МФЦА и актами МФЦА. Органы МФЦА вправе принимать акты, которые регулируют возникающие между участниками МФЦА и (или) его органами, и (или) их работниками: 1) гражданско-правовые отношения; 2) гражданско-процессуальные отношения; 3) финансовые отношения; 4) административные процедуры. В случаях, прямо предусмотренных КЗ, органы МФЦА принимают акты, регулирующие отношения, не предусмотренные приведенным перечнем.

Учреждение особого правового режима, по своему составу конкретизированного в «действующем праве МФЦА», потребовало создание особого механизма защиты прав и обеспечения обязанностей участников МФЦА (юридических лиц, зарегистрированных в соответствии с действующим правом МФЦА, а также иных юридических лиц, аккредитованных МФЦА); работников участника или органа МФЦА (физических лиц, состоящих в трудовых отношениях с участником

536 Лорд Вульф СУД МФЦА: настоящее и будущее. Под ред. Кристофера Кэмпбелл-Холта. - Нур-Султан: Суд МФЦА, 2019 г. - С.10.

или органом МФЦА, в обязанности которого входит реализация основных задач и целей участника или органа МФЦА), а также членов семьи работника участника или органа МФЦА – супруга (супруги) работника участника или органа МФЦА и их детей, не достигших восемнадцатилетнего возраста).

Этот механизм должен, во-первых, пользоваться доверием у всех субъектов проекта под названием МФЦА; во-вторых, иметь соответствующий правовой статус, включающий материальные и процессуальные гарантии его независимой и ответственной деятельности; в-третьих, состоять из профессионалов в соответствующих областях международного и национального права; будучи автономным по отношению к казахстанским судебным и правоохранительным органам находиться с ними в деловых контактах при решении организационных вопросов, проведении научных исследований, обобщении и распространении опыта, подготовке и переподготовке кадров.

Таковыми стали судебные органы, созданные по наиболее удачным примерам судов международных финансовых центров, с собственной юрисдикцией, функционирующей на принципах английского права.

КЗ (статьи 13 и 14) предусмотрено учреждение и функционирование Суда МФЦА и Международного арбитражного центра (далее – МАЦ). Прямо закреплено, что он не входит в судебную систему РК.

Общим для Суда МФЦА и МАЦ является следующее: они оба определены органами МФЦА, которые независимы в пределах полномочий, предоставленных им Конституционным законом и актами МФЦА; наряду с нормами Конституционного закона их деятельность регламентирована в постановлениях Совета по управлению МФЦА от 5 декабря 2017 г. «О Суде Международного финансового центра «Астана» и «О Международном арбитражном центре», а также процессуальными Правилами Суда МФЦА от 2018 г. Они основаны на современных трендах гражданского судопроизводства, процессуальных принципах и нормах Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров. Их функционирование обеспечивается общим аппаратом сотрудников, возглавляемым Регистратором и Руководителем аппарата Суда МФЦА и МАЦ (в одном лице).

В КЗ определены следующие статусные начала Суда МФЦА (статья 13).

Суд МФЦА представляет судебную систему, действующую в соответствии с наилучшими международными стандартами для разрешения гражданских и коммерческих споров, основанную на нормах и принципах английского общего права. Он состоит из двух инстанций: суд первой инстанции, который включает в себя суд мелких тяжб, и апелляционный суд. Задачами обеих инстанций является обеспечение оперативности и эффективности разрешения судебных споров.

Решение суда первой инстанции может быть обжаловано в апелляционном суде, который при этом вправе: утвердить, отменить или изменить обжалованное решение; отменить обжалованное решение полностью или частично; принять любое иное решение, которое он сочтет уместным; передать дело в орган МФЦА,

из которого была подана апелляция; принять какое-либо предписание или распоряжение, отвечающее интересам правосудия. Суд первой инстанции также рассматривает апелляции на решения органов МФЦА, организаций или участников МФЦА, в случаях, когда спор касается вопросов права, утверждения об ошибке в судебном разбирательстве, процедурной справедливости или вопроса, предусмотренного действующим правом МФЦА или в соответствии с ним.

На территории Казахстана решения Суда МФЦА исполняются в том же порядке, что и решения судов РК, на территории иностранных государств – в соответствии с условиями международных договоров, ратифицированных Казахстаном.

Суд МФЦА, осуществляя судебное рассмотрение споров, имеет своей целью защиту прав, свобод и законных интересов сторон, обеспечение исполнения действующего права МФЦА. Он не осуществляет уголовное и административное судопроизводство, обладает исключительной юрисдикцией в отношении: рассмотрения и разрешения споров, возникающих между участниками МФЦА, органами МФЦА и (или) их иностранными работниками; рассмотрения и разрешения споров, касающихся любой операции, осуществленной в МФЦА и подчиненной праву МФЦА; рассмотрения и разрешения споров, переданных Суду МФЦА по соглашению сторон.

Также за Судом МФЦА закреплена исключительная компетенция по толкованию нормативных актов МФЦА.

При разрешении споров Суд МФЦА руководствуется действующим правом МФЦА, а также может учитывать вступившие в законную силу решения Суда МФЦА по конкретным спорам и вступившие в силу решения судов других юрисдикций общего права. Любой вопрос о том, относится ли спор к юрисдикции Суда МФЦА, определяется данным Судом, решение которого является окончательным.

Постановлением Совета о Суде МФЦА определяются состав суда, порядок назначения и освобождения должностных лиц суда от должности и другие вопросы, касающиеся функционирования Суда МФЦА. Согласно утвержденным квалификационным требованиям, судьи Суда МФЦА должны быть не моложе 40 лет, владеть широкими знаниями в общем праве и иметь опыт юриста или судьи в юрисдикциях общего права, иметь безупречную репутацию и свободно говорить и писать на английском языке. Председатель и судьи суда МФЦА назначаются и освобождаются Президентом РК по рекомендации Управляющего МФЦА. Каждый из судей, включая Председателя, приносит присягу.

Важным институтом разрешения споров в МФЦА выступает также Международный арбитражный центр (далее – МАЦ). Являясь альтернативой судебному разбирательству, он призван обеспечить независимое, экономичное и оперативное разрешение разногласий в соответствии с лучшими международными стандартами. МАЦ призван стать на евразийском пространстве ведущим органом по альтернативному внесудебному разрешению споров широкого круга инвесторов, в том числе участников МФЦА. В соответствии со статьей 14 Конституционного закона

МАЦ рассматривает споры в случае наличия между сторонами арбитражного соглашения. Признание и исполнение решений МАЦ в Казахстане осуществляется Международным арбитражным центром в том же порядке и на тех же условиях, что и признание и исполнение арбитражных решений, вынесенных арбитражами в Республике Казахстан. Он имеет собственную команду из профессиональных международных арбитров и медиаторов.

За период функционирования с 1 января 2018 по март 2025 г. Судом МФЦА было вынесено 172 решения и постановления. Крупные инвесторы, в том числе глобальные корпорации Chevron, Shell, NCOC и Caterpillar, включили Суд МФЦА как площадку для разрешения споров в более чем 7500 договоров. Право представлять интересы сторон в Суде МФЦА имеют 444 юриста из 38 юрисдикций. В коммерческих спорах участвовали 32 страны. Все решения Суда МФЦА исполнены на 100% по всей территории Республики Казахстан с применением специально разработанной Судом МФЦА пошаговой процедуры, которая осуществляется без привлечения местных судов. По мнению специалистов, это вполне сопоставимо с активностью аналогичных структур за рубежом и свидетельствует об авторитете судебной системы МФЦА среди иностранных инвесторов[537].

Особый правовой режим работы МФЦА, деятельность независимой судебной системы с собственной юрисдикцией направлены на создание в стране благоприятного инвестиционного климата[538].

V.

Деятельность органов конституционного контроля по обеспечению конституционной законности в сфере судоустройства и судопроизводства эффективна и многогранна. Ее разносторонность проявляется не только в действенном конституционном контроле, но и в глубоком, всестороннем подходе к анализу и оценке результатов нормотворчества. Об эффективности конституционного контроля свидетельствуют многочисленные факты реформирования законодательства в ответ на предложения и рекомендации, содержащиеся в актах Конституционного Совета или «второго» Конституционного Суда, а также их весомые, всесторонне выверенные позиции по широкому спектру вопросов правового регулирования[539].

537 Годовой отчет о деятельности Международного финансового центра «Астана». URL: www.aifc.kz (дата обращения: 11.05.2025).

538 Баймолдина З.Х. Суд Международного финансового центра «Астана» МФЦА: создание, деятельность и роль в продвижении эффективной модели правосудия // Правовые институты России и Франции: монография. / Отв. ред. В.В. Зайцев. Москва, Высшая школа правоведения, Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - Москва: Статут, 2022. - С. 430-453.

539 Жакаева Л.С. Роль Конституционного Совета в реформировании правовых основ функционирования судебной ветви государственной власти. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. / Под общ. ред. д.ю.н. проф К.А. Мами. - Нур-Султан: Деловой Мир Астана, 2020. - С.269-292.

Они играют в значительной степени определяющую роль в модернизации и конституционализации основ построения и функционирования судебной системы и ветви государственной власти. Диапазон вопросов, поднимаемых в обращениях и находящих свое разрешение в нормативных постановлениях, а также в ежегодных посланиях о состоянии конституционной законности в Республике, весьма обширен. Многие решения по ним выделяются системообразующей значимостью для становления и отправления правосудия, совершенствования судебной системы, в целом судебной власти и судебной защиты различных прав и свобод граждан. Так, ранее нами был приведен пример правовой позиции Конституционного Совета, в которой были закреплены характерные признаки специализированного суда, положенные в основу дальнейшего регулирования этой разновидности государственных судов.

В ряде постановлений Конституционного Совета разъяснены содержание и порядок осуществления права на судебную защиту. Положение пункта 2 статьи 13 Основного Закона «каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод» означает «право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод». Норма «каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод» означает право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод, реализация этого права осуществляется на основе и в порядке, установленном законом. Положение пункта 2 статьи 13 Основного Закона «каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод» означает «право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод». Право на судебную защиту является «конституционной гарантией прав и свобод человека и гражданина и поэтому согласно пункту 3 статьи 39 Конституции «не может быть ограничено ни в каких случаях»[540].

В этом же постановлении отмечается, что действенной конституционно-правовой гарантией равенства всех перед законом и судом является обеспечение доступа к правосудию. Согласно конституционному положению «все равны перед законом и судом» (пункт 1 статьи 14 Конституции) устанавливаются равенство прав и обязанностей личности, равная защита государством этих прав и равная ответственность каждого перед законом. В свою очередь, равенство перед законом означает, что именно в законах определяются конкретные условия и обстоятельства, позволяющие реализовать права и свободы человека и гражданина. Позже понимание равенства всех перед законом и судом было дополнено разъяснением, что оно предполагает равенство прав и обязанностей, единство требований и правовой ответственности для всех субъектов соответствующих правоотношений, осуществляющих однородные виды деятельности[541].

---

540 Постановление Конституционного Совета РК от 29 марта 1999 г. № 7/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 13, пункта 1 статьи 14, пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан». https://adilet.zan.kz/rus/docs/S990000007_/links (дата обращения: 22.04.2025).

541 Постановление Конституционного Совета РК от 31 января 2005 г. № 1 «О проверке конституционности пункта 3 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О нотариате» по обращению суда города Астаны». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1052849 (дата обращения: 22.04. 2025).

Конституционный Совет неоднократно указывал, что содержание конституционной нормы о праве каждого на судебную защиту своих прав и свобод включает и право на судебное обжалование действий и решений, которые повлекли или могут повлечь ущемление прав и свобод человека и гражданина; усилил правовые условия для расширения возможности уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей; давал разъяснения в части конституционного предназначения судебной власти – защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов; разъяснял различные аспекты формирования принципа единства и разделенности государственной власти, в том числе разграничения функций исполнительной и судебной ветвей по организационному обеспечению деятельности судов и судей; конституционных норм, определяющих принципы судопроизводства (пункт 3 статьи 77 Конституции).

Была сформулирована правовая позиция по вопросу о включении в действующее право РК норм нормативных постановлений Верховного Суда РК. Поскольку пункт 1 статьи 4 Конституции относит нормативные постановления Верховного Суда к действующему праву РК, а пункт 2 этой же статьи закрепляет верховенство Конституции и прямое действие ее норм, то Верховный Суд вправе издавать нормативные постановления по вопросам применения норм Конституции в судебной практике[542].

На начальном этапе практической реализации новелл Конституции 1995 г. решениями Совета были заложены основы глубокой трансформации отечественной судебной системы. Особенно напряженной эта работа была в 1997-2005 годах.

В настоящее время продолжение судебной реформы осуществляется «вторым» Конституционным Судом РК.

На этот счет имеется весьма показательный, заслуживающий внимания, пример.

Известно, что сторонами в судебном процессе участвуют не только граждане, но и должностные лица, которые, выполняя свои профессиональные обязанности, представляют интересы сторон или третьих лиц. В этой группе непростых вопросов особый интерес представляет Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 г. Судом было истолковано Постановление Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 г., касающееся полномочий прокурора и следственного судьи в стадии досудебного расследования[543]. Обратим особое

542 Постановление Конституционного Совета РК от 24 февраля 1997 г. № 1/2 «Об обращении (представлении) Мангистауского областного суда о признании ст. 115 и 310 Гражданского процессуального кодекса Казахской ССР, не соответствующими Конституции». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/S9700001_2_ (дата обращения: 12.04.2025).

543 Нормативное постановление Конституционного Суда РК от 29 мая 2024 года № 45-НП «Об истолковании пункта 6 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37093082 (дата обращения: 11.05.2025).

внимание на то, что эти документы разделяет 27 лет. За это время прошло две конституционные реформы, в том числе в части основ дознания и предварительного следствия. Состоялась смена органа конституционного контроля. Инициатором рассмотрения выступил Генеральный прокурор РК – новый субъект обращения после референдума 5 июня 2022 г.

В пунктах 1 и 4 статьи 83 Конституции РК ныне закреплено: «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование», а также указано, что компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются конституционным законом. Однако, считает субъект обращения, в действующем уголовно-процессуальном законодательстве имеются положения об определенных решениях следственного судьи в стадии досудебного расследования, при принятии которых прокурор интересы государства в суде не представляет.

При истолковании данного пункта нормативного постановления Конституционного Совета от 6 марта 1997 года № 3 «второй» Конституционный Суд учитывал эволюцию конституционного регулирования направлений деятельности органов прокуратуры. Данным нормативным постановлением было установлено: «Из конституционной нормы пункта 1 статьи 83 вытекает, что представлять интересы государства в суде может только прокурор (прокуратура)» (пункт 6 постановляющей части). Мотивируя такое решение, Конституционный Совет отметил, что норму Конституции «прокуратура представляет интересы государства в суде» (пункт 1 статьи 83) следует понимать, как конституционно определенное направление деятельности прокурора (прокуратуры). При этом конкретные полномочия прокурора по осуществлению представительства интересов государства в суде закреплены в соответствующем законодательном акте. Такой вывод был обусловлен редакцией пункта 1 статьи 83 Конституции, действовавшей на дату принятия Конституционным Советом данного нормативного постановления.

Интересно, что в тот период дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществлялись специальными органами и были отделены от суда и прокуратуры (пункт 1 статьи 84 Конституции). Законом РК от 21 мая 2007 г. о поправках в Конституцию статья 84 была исключена. В связи с изменением норм Основного Закона, регламентирующих деятельность судебной и правоохранительной систем, Конституционный Совет нормативным постановлением от 8 ноября 2007 г. № 9 внес некоторые изменения в нормативное постановление от 6 марта 1997 г. № 3, в частности, из пункта 6 постановляющей части было исключено слово «только». Законом РК от 10 марта 2017 г. о поправках в Конституцию РК пункт 1 статьи 83 Основного Закона был изложен в новой редакции и действует в настоящее время: «1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности

на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование». Пункт 1 статьи 83 Конституции в действующей редакции возлагает на прокуратуру осуществление уголовного преследования от имени государства.

Определенное Конституцией направление деятельности прокуратуры по представлению интересов государства в суде связано с осуществлением прокуратурой от имени государства в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан (пункт 1 статьи 83 Конституции).

С введением следственного суда конституционная функция прокурора по представительству интересов государства в суде в формах и пределах, определенных законом, осуществляется и на стадии, увязанной с деятельностью следственного суда в процессе досудебного расследования. Совокупность устанавливаемых законами правовых норм и институтов, регламентирующих судебный контроль и высший надзор за действиями и процедурами, осуществляемыми органами досудебного расследования, призвана обеспечить их законность и справедливость. Следственный суд при санкционировании (согласовании) в установленных законом случаях тех или иных следственных действий и решений обязан исходить из необходимости судебных гарантий защиты прав и законных интересов личности при принятии судебных решений, затрагивающих конституционные права и свободы человека и гражданина на всех стадиях уголовного процесса.

Совершенствование уголовного процесса, призванное обеспечить верховенство права и эффективную защиту конституционных прав граждан, в настоящее время привело к значительному повышению роли прокурора, который осуществляет вневедомственную оценку доказательств, собранных органами досудебного расследования, принимает ключевые процессуальные решения, а также предъявляет и поддерживает обвинение в суде. Расширение участия прокурора в уголовном процессе и укрепление судебного контроля на этапе досудебного расследования реализуют конституционные положения о том, что высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции).

Анализ положений УПК, связанных с процедурой санкционирования следственным судьей отдельных мер процессуального принуждения и следственных действий, показывает наличие несогласованности некоторых положений, что в совокупности может препятствовать осуществлению надлежащего судебного контроля и высшего надзора прокуратуры за соблюдением законности на этапе инициирования государственными органами досудебного расследования соответствующих вопросов перед следственным судьей. Кроме того, Конституционный Суд обратил внимание на ограниченные возможности прокуратуры по осуществлению возложенного на нее Конституцией высшего надзора при проведении органами досудебного расследования негласных следственных действий,

затрагивающих конституционные права и свободы не только лиц, подозреваемых в совершении преступления, но и третьих лиц из числа их окружения.

По результатам конституционного производства в пункте 6 постановляющей части НП Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 г. № 3 Суд определил: «следует понимать как исключительность конституционной функции прокуратуры по представлению интересов государства в суде при рассмотрении инициированных органами досудебного расследования вопросов о санкционировании следственных действий и мер уголовно-процессуального принуждения, связанных с ограничением конституционных прав и свобод человека». Правительству совместно с Верховным Судом, Генеральной прокуратурой и другими заинтересованными государственными органами поручено с учетом изложенного в пункте 1 настоящего нормативного постановления истолкования и правовых позиций Конституционного Суда РК, сформулированных в настоящем нормативном постановлении, рассмотреть вопросы по совершенствованию правового регулирования деятельности следственного суда и достижению более полной реализации конституционных функций прокуратуры на стадии досудебного расследования в целях обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Весьма важной для правозащитной деятельности казахстанских органов конституционного контроля является норма статьи 78 Конституции РК. Она предоставляет судам право на обращение в Конституционный Суд для проверки соответствия Конституции подлежащих применению по делу законов или иных нормативно-правовых актов. Это правило существует с 1992 года. На его основании Конституционным Советом было рассмотрено практически каждое третье дело, хотя в последние годы работы Совета их количество значительно сократилось и сошло к единичным[544]. Во «втором» Конституционном Суде оно получает более активное применение. В силу особой значимости данное направление деятельности требует отдельного исследования.

Исходя из резкого роста количества индивидуальных обращений граждан в Конституционный Суд РК о проверке конституционности примененных в судопроизводстве норм УК, ГК, КоАП, или УПК, ГПК, АППК адекватно значительно возросло количество правовых позиций Суда, сформулированных в делах, связанных с соответствующими названными материальными и процессуальными отраслями права. Они также требуют отдельного вдумчивого анализа не только правоведов-отраслевиков, но и юристов-конституционалистов[545].

VI.

В силу функциональной и институциональной близости судебной власти и института конституционного контроля, наряду с масштабной реформой судов в

544 Мами К.А. Взаимодействие Конституционного Совета с судами. В кн.: Конституционный контроль в Республике Казахстан: доктрина и практика утверждения конституционализма. Монография. / Под ред. Рогова И.И. и Малиновского В.А. - Алматы: Раритет, 2015. - С.328-338.

545 Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Казахстан в новом конституционном измерении: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 22 сент. 2023 г. - Алматы, 2024.

Казахстане за прошедшие годы, были осуществлены институциональная трансформация органов конституционной юрисдикции, поиск и апробирование наиболее приемлемых форм и методов их деятельности.

Неизвестный ранее истории Казахстана орган в форме «первого» Конституционного Суда РК (1992-1995 гг.) в статье 10 Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» был определен в качестве «высшего органа судебной защиты Конституции». В законах от 5 июня 1992 г. «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан» был подтвержден статус Конституционного Суда именно «как органа судебной власти», конституционное судопроизводство определено как «форма осуществления судебной власти». В статье 95 Конституции РК 1993 г. – что судебная власть в Республике Казахстан принадлежит Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему арбитражному Суду и нижестоящим судам, учреждаемым законом.

Наряду с другими полномочиями Суду было предоставлено право рассматривать иски о соответствии Конституции актов нормативного характера, принимаемых Генеральным прокурором Казахстана, руководящих разъяснений Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, а также дела о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан (статья 10 Закона о Конституционном Суде).

Был определен широкий круг субъектов-инициаторов возбуждения конституционного судопроизводства. Согласно статье 18 Закона о конституционном судопроизводстве, правом обращения в Конституционный Суд наряду с Президентом, руководителями ветвей власти, Генеральным Прокурором и другими представителями госструктур обладали также республиканские органы общественных объединений, областные (городов республиканского значения) представительные и исполнительные органы, Академия наук – каждый по вопросам, определенным в Законе персонально для каждого из названных трех субъектов.

Правомочием возбуждать судопроизводство по собственной инициативе обладал сам Суд по вопросам о соответствии Конституции РК законов и нормативно-правовых актов, а также о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан Казахстана.

«Первый» Конституционный Суд имел краткую историю, проработав с лета 1992 г. до осени 1995 г. и приняв около 15 итоговых постановлений. Однако своими решениями внес ощутимый вклад в дело раннего утверждения конституционализма[546].

Конституцией РК от 30 августа 1995 г. была изменена форма института конституционного контроля. Им стал Конституционный Совет РК (1996 – 2022 гг). 29 декабря 1995 года Президентом Республики был подписан указ, имеющий силу конституционного закона, «О Конституционном Совете Республики Казахстан»

546 Баишев Ж.Н. Судебная защита Конституции. - Алматы: Жеті-жарғы, 1994. - С.42-81.

(после внесения изменений и дополнений он приобрел форму конституционного закона). Функция конституционного контроля была выделена из правосудия и возложена на квазисудебный орган.

Круг субъектов обращения был резко сужен и компетенция Конституционного Совета сокращена, и они исчерпывающим образом закреплены статьей 72 Конституции. Также Совет рассматривал обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

По мере освоения закрепленных в Конституции 1995 г. полномочий и накопления соответствующего опыта правозащитной деятельности всего государственного аппарата компетенция Конституционного Совета постепенно расширялась. Так, в 2017 году в ходе третьей масштабной конституционной реформы, во-первых, был введен обязательный предварительный конституционный контроль за поправками Конституции; во-вторых, расширен последующий конституционный контроль над действующим правом. Это сделано «в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства» (подпункт 10-1) статьи 44 Конституции); в-третьих, из Конституции был исключен институт своеобразного «отлагательного вето» Президента на решение Совета.

Конституционный Совет проработал с февраля 1996 по декабрь 2022 года, вынеся более 140 нормативных постановлений, а также обобщив свои решения и предложения в 27 ежегодных посланиях. Многие из актов в сфере судебной системы и судебной власти приняты в порядке официального толкования норм Конституции, проверки на предмет соответствия ей законов перед их подписанием Президентом РК, а также действующих правовых актов по представлениям судов[547].

В Послании Главы государства народу Казахстана от 16 марта 2022 г. Токаев К.К. заявил о намерении учредить Конституционный Суд («второй» Конституционный Суд) и предоставить право обращения в него индивидуально гражданам, Генеральному прокурору и Уполномоченному по правам человека. Требуемые изменения и дополнения в Конституцию были включены в законопроект, вынесенный на республиканский референдум и одобренный 5 июня 2022 г. Закон вступил в силу 8 июня 2022 г.[548]. Отдельные изменения в Конституцию были внесены принятым Парламентом Законом от 17 сентября 2022 г. Организация

547 13. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х т. Т.2. / Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами // Авт. предисл., отв. ред. и руков. авт. колл. д.ю.н., проф. К.А. Мами. - Алматы, 2021. - С.386-392.

548 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 г. «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». URL: https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953 (дата обращения: 11.05.2025).

и деятельность Конституционного Суда регулируются Конституционным законом от 5 ноября 2022 г. «О Конституционном Суде Республики Казахстан».

Большой интерес представляет новая статья 99 Конституции: «Нормативные постановления Конституционного Совета применяются в части, не противоречащей Конституции до их пересмотра Конституционным Судом». Таким образом, были заложены основы сохранения потенциала, ранее наработанного Советом. При изменении института осуществление функции конституционного контроля на прерывалось.

Как нам представляется, к наиболее важным чертам конституционно-правового статуса Конституционного Суда относятся следующие: в статье 66 переходных положений Конституционного закона о Конституционном Суде закреплено, что он является правопреемником Конституционного Совета; его миссия – это обеспечение верховенства Конституции на всей территории Казахстана; имея название «суд», он не входит в судебную систему; решает исключительно вопросы права и не дает оценку фактическим обстоятельствам, послужившим поводом для обращения; он не является дополнительной надстройкой над всем госаппаратом, обязан воздерживаться от установления, исследования и проверки иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов; в целом резко усилена конституционная подконтрольность именно действующего права.

В компетенцию «второго» Суда включены практически все полномочия Совета по осуществлению предварительного и последующего конституционного нормоконтроля, а также официального толкования Конституции и обобщения его практики (ежегодное направление в Парламент послания о состоянии конституционной законности в Республике).

Сохранен и расширен круг субъектов обращения. К ранее действовавшим Президенту, председателю Сената Парламента, председателю Мажилиса, депутатам Парламента, Премьер-Министру и судам (шесть субъектов) добавлены граждане, Уполномоченный по правам человека и Генеральный прокурор (стало девять).

Необходимо отметить, что восстановление «индивидуальной жалобы» обернулось резким повышением внимания Суда к защите прав граждан в судебном процессе. При этом данная новелла сопровождена статьей 45 «Обращения граждан на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина». В пунктах 2-4 установлены требования о допустимости обращения.

Вместе с тем, приняв на себя ряд новых процессуальных правил и гарантий из арсенала общих судов и тем самым приблизив конституционное производство к судебному процессу, «второй» Конституционный Суд остался квазисудебным государственным органом, обладающим солидным потенциалом для обеспечения конституционной законности, верховенства и прямого действия Конституции.

В целом, опыт первого периода деятельности «второго» Конституционного Суда РК, в течение которого принято уже более 70 нормативных постановлений

и оглашено два ежегодных послания о состоянии конституционной законности в Республике, свидетельствует о том, что вопросы соблюдения Конституции при отправлении правосудия по защите прав и свобод человека и гражданина, деятельности судов и судей относятся к числу наиболее актуальных[549], а их правовая основа требует дальнейшего постоянного совершенствования.

Таким образом, согласно закрепленным в Основном Законе ценностям, а также запросам современного общества и государства, в Республике Казахстан продолжаются точечное реформирование и выверенная конституционализация судебной системы и института конституционного контроля.

Список использованной литературы

1. Аблаева Э.Б. Специализированные экономические, финансовые и административные суды Казахстана: история возникновения, современное состояние, перспективы развития // Lex russica. - 2020. - Т.73. - № 3.

2. Аблаева Э.Б. Специализированные административные суды Республики Казахстан. // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. – 2024. - №1 (76).

3. Баишев Ж.Н. Судебная защита Конституции. - Алматы: Жеті-жарғы, 1994. – 192 с.

4. Баймолдина З.Х. Суд Международного финансового центра «Астана» МФЦА: создание, деятельность и роль в продвижении эффективной модели правосудия // Правовые институты России и Франции: монография // отв. ред. Зайцев В.В. Москва, Высшая школа правоведения, Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - Москва: Статут, 2022.

5. Бегалиев Б.А. Административная юстиция – гарант защиты конституционных прав физических и юридических лиц. В кн.: Конституционная экономика: междисциплинарная отрасль гуманитарных знаний и многопрофильный учебный курс: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 11–12 окт. 2024 г. - Алматы, ТОО Издательство «Фортуна Полиграф». 2025. – 244 с.

6. Жакаева Л.С. Роль Конституционного Совета в реформировании правовых основ функционирования судебной ветви государственной власти. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. / Под общ. ред. д.ю.н. проф К.А. Мами. - Нур-Султан: Деловой Мир Астана, 2020. – 464 с.

7. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х т. Т.2. / Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами / Авт. предисл., отв. ред. и руков. авт. колл. д.ю.н., проф. К.А. Мами. - Алматы, 2021. – 592 с.

8. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография // Под ред Рогова И.И. и Малиновского В.А. - Алматы: Раритет, 2015. – 384 с.

9. Лорд Вульф СУД МФЦА: настоящее и будущее. Под ред. Кристофера Кэмпбелл-Холта. - Нур-Султан: Суд МФЦА, 2019 г. – 312 с.

549 Послание Конституционного Суда РК «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2023 года) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33359734 (дата обращения: 11.05.2025).

10. Мами К.А. Взаимодействие Конституционного Совета с судами. – В кн.: Конституционный контроль в Республике Казахстан: доктрина и практика утверждения конституционализма. Монография / Под ред. Рогова И.И. и Малиновского В.А. - Алматы: Раритет, 2015. – 384 с.

11. Мами К. Становление и развитие судебной власти в Республике Казахстан. - Астана: Елорда, 2001 – 352 с.

12. Ныгмет К. Судебное реформирование: реалии и перспективы. Казахстанская правда. – 2024. - 26 июня.

13. Сулейменова Г.Ж. Специализированные суды, их организация и место в судебной системе Республики Казахстан // Доступ из ИПС «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_ id=36762176#pos=7;-260 (дата обращения: 11.05.2025).

14. Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Казахстан в новом конституционном измерении: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 22 сент. 2023 г. - Алматы, 2024.

Ахпанов Арстан-Жарак Нокешулы –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, профессор Высшей школы права Astana International University, д.ю.н., профессор, заслуженный работник МВД РК, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации РК, участник разработки проектов УПК РК 1997 г. и 2014 г.

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА И КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Введение.

Инициированная Главой государства К.К. Токаевым конституционная реформа создала необходимые законодательные условия для продолжения демократического развития, защиты прав человека и укрепления верховенства права. Воссоздание Конституционного Суда с наделением граждан правом обращения о проверке конституционности закона или иного нормативного правового акта расширило возможности конституционного контроля с использованием эффективных институциональных механизмов достижения верховенства Конституции[550]. Ежегодно в Конституционный Суд РК поступает более тысячи обращений граждан. Для сравнения - в Турции столько же обращений при четырёхкратном превышении населения.

При определении места и роли органов конституционного контроля целесообразно исходить из того посыла, что в конституционном пространстве прямое

550 Послание Конституционного Суда РК от 18.06.2024 года № ПКС-2 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан». [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39028890&pos=3;-108#pos=3;-108) (дата обращения: 6.04.2025).

действие Конституции и доктрина judicial review невозможны и нежелательны: конституционализация уголовного судопроизводства должна осуществляться только посредством решений Конституционного Суда[551].

В РК за 27 лет в период 1996-2022 гг. из принятых Конституционным Советом постановлений лишь 14 (или 10,9 %) относились к конституционно-правовому толкованию вопросов уголовного судопроизводства. Только за 2,5 года деятельности Конституционного Суда вынесено 73 нормативных постановления, из которых 21 (или 30%) посвящены вопросам конституционализации уголовного процесса[552]. Видимо, прямое сопоставление представляется недостаточно корректным, поскольку во время деятельности Конституционного Совета в Республике динамично развивалось уголовно-процессуальное законодательство, принято два Уголовно-процессуальных кодекса (1997 и 2014), Верховным Судом дано судебное толкование и разъяснение вопросов судебной практики применения норм УПК в более чем 30 нормативных постановлениях, а с 2015 по 2022 год в УК и УПК внесено более 1.200 изменений и дополнений.

2. Краткая хронология решений Конституционного Совета РК по вопросам уголовного судопроизводства

2.1 Постановление Конституционного Совета от 6 марта 1997 года № 3 определило предмет правового регулирования нормативных постановлений Верховного Суда вопросами применения в судебной практике норм законодательства, общие условия изменения подсудности уголовного дела, равноправный статус прокурора при реализации принципа состязательности сторон, круг полномочий прокурора на внесение протеста, исключительное право прокурора представлять интересы государства в суде.

Конституционный Совет разъяснил, что определение подсудности для разной категории дел процессуальным законом учитывает специфическую особенность, сложность, общественную значимость дел, необходимость обеспечения быстрого и эффективного их разрешения. При этом случаи определения лицу и его делу подсудности, не совпадающей с той, которая для него предусмотрена законом, при отсутствии на это согласия самого лица следует рассматривать как нарушение нормы подпункта 3) пункта 3 статьи 77 Основного Закона.

2.2 Постановление Конституционного Совета от 4 июля 1997 года № 15/2 установило бланкетность конституционной нормы о неизменности подсудности уголовного дела без согласия подсудимого, которая может быть изменена при определённых условиях нормами отраслевого закона (УПК), в случаях невозмож-

551 Головко Л.В. Конституционализация российского уголовного процесса: между лозунгами и реальностью. // Государство и право. – 2013. - № 12. - С. 83–94 [Электронный ресурс]. URL: https://istina.msu.ru/publications/article/5196541 (дата обращения: 6.04.2025).

552 Автор раздела – член научно-консультативного совета Конституционного Суда РК д.ю.н., проф. А.Н. Ахпанов привлекался в качестве эксперта к конституционному производству при подготовке 8 и оказывал экспертно-консультационную помощь в разработке 15 нормативных постановлений.

ности определения места совершения преступления уголовное дело может быть передано на рассмотрение суда того района, где оно возбуждено или где окончено расследование. При этом не усматривается противоречие конституционной норме (подпункт 3) пункта 3 статьи 77 Конституции) и не нарушается конституционное право обвиняемого на неизменяемость подсудности без его согласия. Тем самым Конституционный Совет признал соответствующим Конституции порядок определения подсудности в отдельных случаях с учётом места окончания расследования.

2.3 Постановлением от 6 октября 1998 года № 7/2 Конституционный Совет в отличие от предшествующей законодательной регламентации и практики, впервые в стране предусматривалась возможность возмещения морального вреда лицам, пострадавшим от незаконных действий органов уголовного преследования и суда.

2.4 В постановлении Конституционного Совета от 5 мая 1999 года № 8/2 указано, что подпункт 3) пункта 3 статьи 77 Конституции предполагает наличие правил о подсудности дел. Компетенция различных уровней судов определяется лишь кругом дел, отнесенных законом к их ведению. При этом процессуальный порядок рассмотрения дел во всех звеньях судебной системы страны является единым и обязательным в отношении всех подсудимых и не создает каких-либо привилегий для одной группы лиц, равно как не ущемляет чьи-то права на судебную защиту своих прав и свобод.

Вместе с тем разное количество судебных инстанций, в зависимости от должностного положения отдельных подсудимых, связано с большей общественной опасностью их преступлений и посягательством на более значимые объекты охраняемых законом ценностей при отягчающих вину обстоятельствах.

2.5 Постановление Конституционного Совета от 2 июля 1999 года № 12/2 устанавливает, что на территории области, города республиканского значения и столицы может быть образована и действовать лишь одна коллегия адвокатов. При этом, исходя из права граждан РК на свободу объединений, не допускается учреждение иных формирований адвокатов. Право адвокатов как граждан Республики на свободу объединения реализуется ими в форме Союза адвокатов Казахстана - общественного объединения (ассоциации), добровольно создаваемого в общих целях защиты законных интересов своих членов, а также путем вступления в любые другие общественные объединения, деятельность которых не связана с оказанием адвокатских услуг. Аналогичная позиция Конституционного Совета приведена в постановлении от 5 июля 2000 года № 13/2, обуславливающем конституционное ограничение судьям состоять в профессиональных союзах их особым правовым статусом в системе органов государства, специфичностью функций и рода деятельности.

2.6 Постановлением Конституционного Совета от 5 июля 2000 года № 11/2 были созданы правовые предпосылки для последующего правильного толко-

вания и применения конституционной нормы об избрании Сенатом Парламента на альтернативной основе Председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда.

Позиция Конституционного Совета получила развитие в Послании Главы государства 2022 года о необходимости внедрения выборных механизмов при отборе самими судьями кандидатур на должности председателей судов и председателей судебных коллегий. Но поручение реализовано пока частично, лишь касательно председателей районных и приравненных к ним судов. Тогда как возможность влияния председателей судебных коллегий областных и приравненных к ним судов на независимость судей неизмеримо выше.

2.7 Постановление Конституционного Совета от 5 августа 2002 года № 5, которым признавались соответствующими Конституции дискуссионные вопросы прокурорского надзора, поставлено на утрату в 2017 году в связи с изменениями статьи 83 и исключением статьи 84 Конституции. Ввиду принятия нового УПК 2024 года и Конституционного закона от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О прокуратуре» поставленные вопросы окончательно разрешены.

2.8 Постановление Конституционного Совета от 23 июня 2004 года № 6 истолковало конституционное положение о постоянном характере статуса судьи таким образом, что оно не означает пожизненное его пребывание на занимаемой должности. Судьи наделены полномочиями по осуществлению правосудия от его имени на неопределенный срок. Они несменяемы в течение всего времени пребывания на должности судьи до прекращения полномочий по основаниям и в порядке, предусматриваемым конституционным законом и иными законами.

Данная правовая позиция Конституционного Совета созвучна с правовой политикой срочного обновления и оздоровления судейского корпуса (из Послания Главы государства 2022 года). Справочно: на январь 2025 года около 400 вакансий судей или 15%.

2.9 Постановлением Конституционного Совета от 14 апреля 2006 года № 1 дано официальное толкование и разграничение между понятиями «специальный суд» и «специализированный суд», показаны их основные признаки и особенные характеристики. Запрещенные в РК специальные суды не могут иметь конституционно-правовую институциональность, изъятия из установленного законом для других судов порядка судопроизводства, действовать вопреки принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

2.10 Постановление Конституционного Совета от 13 июля 2006 года № 4 определило пределы и формы участия Уполномоченного по правам человека в том числе в уголовном судопроизводстве. Омбудсмен не вправе обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора или постановления суда в установленном законодательством порядке. Кроме того, он не может вступать в процесс по своей инициативе или

по инициативе участвующих в деле лиц для реализации своих полномочий в судебном разбирательстве.

2.11 Постановление Конституционного Совета от 24 января 2007 года № 1 послужило прелюдией к обновленной редакции действующей статьи 106 УПК о возможности судебного обжалования решения органов уголовного преследования о начале досудебного расследования исключительно в части допущенного при этом нарушения закона и в целях обеспечения соблюдения норм закона о порядке производства, восстановления прав и свобод личности в судебном порядке. Лицо вправе обратиться с жалобой в суд на ограниченный круг процессуальных решений, в числе которых решение о начале досудебного расследования не названо. Само решение о начале досудебного расследования в форме регистрации уголовного дела в Едином реестре досудебных расследований, как правовое основание для его инициации, легализует досудебное производство, основное назначение которого заключается в его подготовке к судебному разбирательству. Поэтому проверка и оценка законности данного решения осуществляется, главным образом, при последующем рассмотрении дела в суде по существу.

2.12 Нормативным постановлением Конституционного Совета от 18 апреля 2007 года № 4 признано, что участие присяжных заседателей в уголовном судопроизводстве является самостоятельным признаком определения подсудности уголовных дел. Участие в её определении осуществляется самим подозреваемым, обвиняемым путем заявления соответствующего ходатайства. Поэтому случаи отклонения органом, ведущим уголовный процесс, его ходатайства, основанного на законе и заявленного в установленном законом порядке, следует признавать нарушением правил о подсудности, предусмотренных подпунктом 3) пункта 3 статьи 77 Конституции. В случае же, если такое ходатайство заявлено с нарушением требований закона, его отклонение не может быть признано нарушением указанной конституционной нормы.Правовая позиция Конституционного Совета о том, что право обвиняемого (подсудимого) на заявление ходатайства о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей предоставлено законом не только при объявлении обвиняемому об окончании предварительного следствия и предъявлении для ознакомления всех материалов дела, но и при производстве по уголовному делу в суде с момента поступления дела в суд и до назначения главного судебного разбирательства», реализована в статье 634 УПК.

В перспективе по опыту Франции возможно исследовать вопрос об учреждении единого для Республики Казахстан специализированного суда присяжных, состоящего из девяти профессиональных судей, по уголовным делам о преступлениях с высокой степенью общественной опасности: 1) убийства, совершенные в условиях чрезвычайной ситуации и в ходе массовых беспорядков; 2) преступления против мира и безопасности человечества, против основ конституционного строя и безопасности государства; 3) террористические и экстремистские преступления; 4) воинские преступления, совершенные в военное время или

боевой обстановке; 5) преступления, совершенные в составе преступной группы; 6) особо тяжкие преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних.

Такая модель сбалансирует практическое воплощение права граждан на равный доступ к уголовному правосудию во всех формах его отправления, обеспечит действие статьи 14 Конституции о равенстве всех перед законом и судом.

2.13* В *нормативном постановлении Конституционного Совета от 13 апреля 2012 года № 2 рассмотрено понятия «задержание», использованное в пункте 2 статьи 16 Конституции, порядок исчисления его начала и окончания. При этом Конституционный Совет отметил, что законодателем могут быть установлены и меньшие, в пределах семидесяти двух часов, сроки для принятия соответствующего процессуального решения. Данная позиция конкретизирована в дифференциации сроков задержания подозреваемого (до 24, 48 и 72 часов) в части четвертой статьи 131 УПК в редакции от Закона от 21 декабря 2017 года № 118-VI.

Конституционный Совет обозначил общий подход к исчислению сроков задержания. Началом срока задержания является тот час с точностью до минуты, когда ограничение свободы задержанного лица, включая свободу передвижения – принудительное удержание в определенном месте, принудительное доставление в органы дознания и следствия (захват, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и т. д.), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, стало реальным, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур. Моментом окончания этого срока является истечение семидесяти двух часов, исчисляемых непрерывно со времени фактического задержания.

Как представляется, в правоприменительной практике целесообразно исчислять начало трёхчасового срока доставления лица не с момента его фактического задержания, а с момента доставления в орган уголовного преследования (такой порядок применяется во многих зарубежных странах и действовал в РК до 2004 года – отмена Законом от 9 декабря 2004 года № 10-III). В эти три часа не следует включать время, затраченное на производство неотложных следственных действий на месте происшествия и перемещение лица в орган уголовного преследования. Очевидно, что трёх часов зачастую явно недостаточно для проведения следователем (дознавателем) неотложных следственных и процессуальных действий в целях установления причастности лица к совершению преступления, выяснения данных о его личности и других обстоятельств предмета доказывания, составления протокола и непосредственно фактического перемещения задержанного с места происшествия или места захвата в орган уголовного преследования. В то же время общий срок задержания лица, подозреваемого в совершении уголовного правонарушения, по-прежнему должен исчисляться с момента его фактического задержания и не сможет превышать, соответственно, двадцати четырех, сорока восьми и семидесяти двух часов.

2.14 Нормативное постановлением Конституционного Совета от 4 июня 2021 года № 1 признало соответствующим Конституции поправки по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи, в т.ч. УПК, касательно совершенствования статуса и усиления гарантий прав свидетеля, имеющего права на защиту, значительного расширения полномочий адвоката-защитника в контексте развития конституционного принципа права на защиту при обеспечении состязательности, равноправия сторон защиты и обвинения на всех стадиях уголовного процесса.

Обращается внимание на то, что в нормативном постановлении от 20 августа 2009 года № 5 Конституционный Совет указал, что фундаментальной основой права на получение квалифицированной юридической помощи в части взаимоотношений адвоката и гражданина является взаимное доверие сторон, когда клиент сообщает лицу, не связанному с ним кровно-родственными и иными близкими отношениями, какие-либо сведения о себе с уверенностью, что они не станут известны третьим лицам и не будут обращены ему во вред.

Конституционный Совет отметил, что данная правовая позиция относится и к юридическим консультантам, обязанность которых по хранению профессиональной тайны направлена на обеспечение конституционных прав каждого на неприкосновенность достоинства, частной жизни, личную и семейную тайну и другие. Вопросы установления исключений затрагивают существо данных прав человека, влияют на степень их полноценной реализации и, соответственно, должны, по аналогии с адвокатами, регулироваться только законами.

Между тем новая редакция статьи 423 УК «Разглашение данных досудебного производства или закрытого судебного разбирательства» нуждается в конституционно-правовом и судебном толковании в части императивности или факультативности такого условия наступления уголовной ответственности как предупреждение адвоката о недопустимости разглашения таких данных. Считается ли адвокат априори предупрежденным в силу своей профессии по аналогии, например, с судебным экспертом? Кроме того, важно определить суть дефиниции «данные досудебного производства» в контексте видов охраняемых законом тайн, её соотношение с обстоятельствами, входящими в адвокатскую тайну, и пределами неприкосновенности частной жизни, личной, семейной, коммерческой тайны и т.п., а также с основаниями для проведения закрытого судебного разбирательства. Помимо этого, могут ли признаваться носителями подобных данных только материалы уголовного дела или информация из иных источников (участники уголовного процесса, третьи лица, публичное пространство и т.п.)?

2.15 Нормативное постановление Конституционного Совета от 24 ноября 2021 года № 2 установило, что отлагательные сроки введения в действие нормативных правовых актов, в частности, о расширении подсудности суда с участием присяжных заседателей за счёт отнесения к ней всех особо тяжких преступлений, с исключениями, предусмотренными в статье 631 УПК, должны быть

разумными и направлены на создание необходимых правовых, организационных, материально-технических, кадровых и иных условий для обеспечения должного применения новых нормативных положений. При этом не применимо правило об обратной силе уголовно-процессуальных норм, улучшающих процессуально-правовое положение лица, и не ограничивается конституционное право подозреваемого, обвиняемого и подсудимого на личный выбор формы уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей.

3. Ключевое содержание решений Конституционного Суда РК.

3.1 Нормативное постановление Конституционного Суда от 11 апреля 2023 года № 9 сконцентрировало внимание законодателя на проблемных вопросах применения домашнего ареста в качестве меры пресечения. Признаны неконституционными устанавливаемые органами уголовного преследования с санкции следственного судьи ограничения в части полного запрета подозреваемому, находящемуся под домашним арестом, на выход из жилища, принятие у себя кого бы то ни было, ведение телефонных переговоров, получение корреспонденции и использование средств связи.

Тогда как запреты должны применяться в разумных пределах, не препятствовать лицу контактам с членами семьи, общению со своим защитником, осуществлению жизненно необходимых действий, например, получению медицинской помощи и т.п. В условиях домашнего ареста право, закрепленное в пункте 3 статьи 13 Конституции, предполагает возможность соответствующего лица пользоваться профессиональной помощью квалифицированных юристов.

Конституционный Суд считает, что в уголовном судопроизводстве должен соблюдаться разумный баланс между достижением целей домашнего ареста – публично-правовых интересов уголовного правосудия и защитой конституционных прав и законных интересов лиц, подвергнутых данной мере пресечения, направленный на обеспечение неотъемлемых, первоочередных потребностей личности для нормальной его жизнедеятельности.

3.2 В Нормативном постановлении от 21 апреля 2023 года № 10 Конституционный Суд, принимая во внимание последствия решений Комиссии или Судебного жюри, влекущие ограничения в правах судей, подчеркнул, что в соответствующих процедурах рассмотрения материалов следует предусмотреть возможность участия защитника и пользования другими инструментами защиты своих интересов. Кроме того, важным является законодательное урегулирование основных критериев оценки профессиональной деятельности судей с целью обеспечения надлежащего качества правосудия, продвижения по службе и их независимости.

3.3 Нормативное постановление Конституционного Суда от 16 мая 2023 года № 13 констатировало, что предварительное рассмотрение кассационной инстанцией ходатайства о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по основани-

ям, предусмотренным пунктами 1), 2), 4) и 7) части первой статьи 485 УПК, осуществляется с обязательным истребованием материалов уголовного дела.

3.4 Нормативное постановление Конституционного Суда от 22 мая 2023 года № 15 - Конституционный Суд полагает, что оставление лишь на усмотрение следственного судьи решения вопроса о необходимости присутствия свидетеля, имеющего право на защиту, при депонировании показаний в правоприменительной практике может в последующем приводить к ограничению процессуальных прав данного лица в статусе подозреваемого (обвиняемого).

Процедура допроса следственным судьей потерпевшего (свидетеля) необходима для реализации принципа состязательности сторон. В этой связи важное значение имеет предусмотренная рассматриваемой нормой обязательность присутствия подозреваемого (при его наличии) и/или его защитника при таком допросе. Однако несвоевременный перевод органом уголовного преследования свидетеля, имеющего право на защиту, в статус подозреваемого может ограничить его процессуальные возможности, в том числе право присутствовать при допросе следственным судьей потерпевшего (свидетеля).

Отсутствие у лица, признанного подозреваемым (обвиняемым) после депонирования показаний потерпевшего (свидетеля), возможности допрашивать показывающих против него лиц, также не в полной мере отвечает требованиям о минимальной гарантии, предусмотренной подпунктом е) пункта 3 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Закрепленное законодателем право свидетеля, имеющего право на защиту, на очную ставку с теми, кто свидетельствует против него (пункт 15) части второй статьи 65-1 УПК), не в достаточной степени корреспондирует с положениями УПК, регламентирующими вопросы депонирования показаний потерпевшего (свидетеля).

Положение о том, что допрос следственным судьей (депонирование показаний) несовершеннолетних свидетелей (потерпевших) осуществляется с целью недопущения их последующих допросов для исключения психотравмирующего воздействия (часть первая статьи 217 УПК) в правоприменительной практике ограничивает возможность свидетеля, имеющего право на защиту, требовать проведения очной ставки с такими лицами.

Процедура депонирования показаний также не соотнесена с нормой, закрепляющей полномочия защитника, которому предоставлено право участвовать в заседании суда при депонировании показаний (пункт 7) части второй статьи 70 УПК).

Конституционный Суд отмечает и отсутствие чёткого разграничения оснований для допроса лица в качестве подозреваемого или в качестве свидетеля, имеющего право на защиту, что может привести к ущемлению прав допрашиваемого лица в связи с различиями в правовом статусе указанных участников процесса.

Ситуация, когда очевидцы (свидетели), в том числе потерпевшие, прямо указывают на лицо как на совершившее преступление, позволяет лицу,

осуществляющему досудебное расследование, по своему усмотрению допросить такое лицо в качестве подозреваемого либо в статусе свидетеля, имеющего право на защиту. При этом в УПК не определены четкие критерии, границы и условия допустимого усмотрения, что позволяет правоприменителю произвольно его интерпретировать.

Законодатель также не определил, в какие сроки и при наступлении каких обстоятельств лицо, осуществляющее досудебное расследование, переводит свидетеля, имеющего право на защиту, в статус подозреваемого или, наоборот, выводит его из круга участников уголовного процесса, защищающих свои или представляемые права и интересы.

В проекте Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам оптимизации Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов» предусмотрены нормы о порядке изменения статуса свидетеля, имеющего право на защиту, случаи гарантированного государством участия его адвоката-защитника по назначению.

3.5 Нормативное постановление Конституционного Суда от 1 июня 2023 года № 18-НП представляет особый интерес с позиции толкования части второй статьи 1 УПК, относящей к источникам уголовно-процессуального права нормативные постановления Верховного Суда.

Конституционный Суд отмечает, что разъяснение – основная форма толкования законодательства. Содержание нормативных постановлений Верховного Суда, как официальное толкование действующего права, может включать *все виды толкования законодательства* по вопросам судебной практики. Разъясняя вопросы судебной практики посредством принятия нормативных постановлений, Верховный Суд участвует в процессе правотворчества в пределах своей компетенции, является важным звеном формирования действующего права, оказывает значительное влияние на применение права судами. Общеобязательные нормативные постановления Верховного Суда *содействуют единообразию судебной практики*, эффективности и повышению качества правосудия, обеспечению достоверности доказательств при принятии судебных решений, внедрению научных достижений в судебную практику, защите прав и свобод человека и гражданина, имплементации международного права в развивающуюся национальную систему права.

Разъяснение законодательства и судебной практики его применения, что в разной форме (постановлений, разъяснений, обобщений практики) осуществляют высшие судебные органы во многих странах. В процессе разъяснения законодательства по вопросам практики его применения судами Верховный Суд делает *обобщения* по рассмотрению разных категорий дел, *уточняет, детализирует смысл общих и абстрактных положений* нормативных правовых актов, некоторых недостаточно определенных в законодательстве *оценочных понятий*, унификация понимания которых важна для судебной практики, *разрешает* возможные *коллизии* правовых норм, применяемых судами, создает *прецеденты толкования норм применительно*

к типичным ситуациям. В ходе разъяснения по вопросам судебной практики для эффективного функционирования судебной системы, а также для защиты прав и свобод человека и гражданина могут, в отдельных случаях, создаваться *конкретизирующие правовые предписания*, например, по некоторым организационным, процедурным вопросам рассмотрения дел судами, об использовании доказательств, основанных на новых научно-технических разработках.

Конституционный Суд в своем решении указал, что разъяснения Верховного Суда по вопросам судебной практики не должны противоречить Конституции, законам и пересекать границу компетенции других высших органов государства, а также ограничивать права и свободы физических лиц в пределах пункта 1 статьи 39 Конституции.

3.6 Нормативное постановление Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 21-НП рекомендовало обеспечить доступ к кассационной инстанции вне зависимости от вида уголовного правонарушения и категории преступлений. При этом изменение вступившего в законную силу судебного акта в кассационном порядке, при надлежащей организации деятельности местных судов, должно осуществляться в исключительных случаях. Исключительный характер оснований пересмотра судебных решений в кассационной инстанции должен обеспечивать разумный баланс между стабильностью, окончательностью и обязательностью судебных актов и соблюдением единых для всех судов и судей принципов правосудия. Кассационный пересмотр судебных актов должен исключать возможность искусственного затягивания судебного разбирательства.

Законом от 21 ноября 2024 года № 136-VIII из стадии кассационного производства по уголовным делам исключен институт предварительного рассмотрения ходатайства о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов (статьи 490 и 491 УПК). С 1 июля 2025 года в г. Астане действует обособленная от Верховного Суда, но не входящая организационно и территориально в местные суды самостоятельная судебная инстанция – кассационный суд по уголовным делам. Введена сплошная кассация, установлены единые правила кассационного пересмотра по всем видам судопроизводств. В кассационной инстанции не могут быть пересмотрены только уголовные дела, рассмотренные судом в приказном, согласительном производстве, а также в сокращенном порядке. Сроки рассмотрения уголовных дел в кассационной инстанции стали осуществляться в разумные сроки, но не более шести месяцев.

Изменена роль Верховного Суда, основным предназначением которого стали изучение, обобщение и разъяснение судебной практики, обеспечение единообразия судебного толкования норм права, а также вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия.

Между тем можно предположить, что при сплошной кассации и прогнозируемых чрезмерных нагрузках будут ли в состоянии судьи кассационной инстанции иметь время и возможность для научно обоснованного обобщения судебной

практики с целью обеспечения единообразия в толковании и применении местными судами норм права?

Насколько эффективно станет использовать свои исключительные полномочия Верховный Суд РК по изучению, обобщению и разъяснению судебной практики посредством принятия нормативных постановлений, общеобязательных и входящих, как судебное толкование норм права, в систему источников уголовно-процессуального права?

Как представляется, с учётом разграничения полномочий между кассационными судами общей юрисдикции и Верховным Судом, значимость последнего как раз и будет определяться возможностью рассмотрения им правовых ситуаций, требующих разъяснения на предмет единообразного судебного толкования норм права. Кассационная инстанция явится гарантом единообразного применения судами норм права, определяемого соответствием судебных актов местных судов нормам материального и процессуального права, нормативным постановлениям высшей судебной инстанции. Следовательно, эталонные уголовные дела и процессуальные акты могут иметь исключительно рекомендательный характер для правоприменителя, играть роль примерных образцов ориентирующего свойства.

3.7 Нормативное постановление Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 22-НП ограничило правовые последствия ввиду прекращения полномочий судьи по такому отрицательному мотиву, как несоответствие занимаемой должности в силу профессиональной непригодности. Они наступают для освобожденного от должности судьи только в рамках Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», а гражданин, уволенный с должности судьи по указанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе.

3.8 Нормативное постановление Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 23-НП применительно к преюдиции судебных актов в уголовном процессе (часть вторая статьи 127 УПК) определило правовую позицию, согласно которой преюдициальное значение решений суда по гражданским делам определяется в зависимости от характера правоотношений (основанных на равенстве участников имущественных и (или) связанных с ними личных неимущественных либо публичных отношений) и не может подменять собой доказательственную базу по иному виду судопроизводства, в т.ч. уголовному. Правовая возможность применения гражданско-правовой ответственности, наряду с публично-правовой, призвана обеспечить баланс публичных и частных интересов.

3.9 Нормативное постановление Конституционного Суда от 20 июля 2023 года № 24-НП признало соответствующей Конституции часть вторую статьи 80 УПК в следующем истолковании: привлечение в качестве специалиста сотрудника уполномоченного подразделения правоохранительного или специального государственного органа (в данном случае прокуратуры) допустимо, если он является не заинтересованным в деле лицом, обладает специальными знаниями и

специальной компетенцией, необходимыми для оказания содействия в собирании, исследовании и оценке доказательств. Функциональным назначением такого подразделения должно быть проведение исследований на основе специальных знаний и специальной компетенции сотрудников без осуществления высшего надзора за соблюдением законности на территории РК, досудебного расследования и поддержания государственного обвинения в суде.

3.10 Согласно ***нормативному постановлению Конституционного Суда от 17 августа 2023 года № 25-НП*** вступление постановления следственного судьи в законную силу после проверки его законности и обоснованности областным или приравненным к нему судом, а также исключение постановления следственного судьи из числа судебных актов, которые могут быть пересмотрены в кассационном порядке, нельзя рассматривать как ограничение конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод. Законодатель, предусматривая возможность и пределы обжалования актов следственного судьи в вышестоящий суд, исходил из того, что указанные судебные акты являются промежуточными, не разрешают дела по существу и не влияют на содержание подлежащего принятию итогового решения по уголовному делу. Пределы обжалования решения следственного судьи установлены в целях исключения злоупотребления правом на обжалование и ускорения разрешения жалобы и исполнения судебного акта. Такой подход отвечает требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты, исключает возможность затягивания или необоснованного возобновления судебного разбирательства.

Основным назначением досудебного производства является подготовка уголовного дела к главному судебному разбирательству. Поэтому проверка законности действий и решений органов, ведущих уголовный процесс, осуществляется преимущественно при последующем рассмотрении дела в суде по существу.

3.11 Нормативное постановление Конституционного Суда от 25 сентября 2023 года № 29-НП. Конституционный Суд указал, что в стадии исполнения приговора ограничено процессуальное право защитника на заявление ходатайств в интересах осуждённого. В соответствии со статьей 482 УПК только осуждённый вправе подать жалобу на действия (бездействие) и решения учреждения или органа, исполняющих наказание, затрагивающие права и законные интересы осужденного, а также на решения прокурора по вопросам, связанным с исполнением приговора, либо отказ прокурора в удовлетворении их аналогичных жалоб.

Отмеченный правовой пробел на практике восполняется оказанием адвокатом юридической помощи осуждённому путем подачи жалоб от имени осужденного на основании выданной ему осужденным доверенности, включающей в себя полномочия на принесение жалоб от имени доверителя.

УПК не предусматривает в числе участников уголовного процесса такой процессуальной фигуры, как представитель осуждённого, исключая случаи, когда осужденный является несовершеннолетним и в деле участвует его законный

представитель. Применение института представительства по доверенности, присущего, прежде всего, гражданскому праву, в уголовном процессе является в данном случае вынужденной мерой, применяемой адвокатами для защиты прав осуждённого в отсутствие специальных норм в УПК.

Деятельность суда в стадии исполнения приговора, равно как и других стадиях, основана на единых принципах уголовного процесса и направлена на достижение общих задач уголовного судопроизводства. Дифференциация объёма квалифицированной юридической помощи осуждённому после вступления приговора в законную силу необъективна и нерациональна, противоречит принципам уголовного процесса, законам, нарушает гарантированное Конституцией право на получение квалифицированной юридической помощи.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда вследствие толкования ряда норм УПК, с момента завершения производства по уголовному делу, то есть с момента вступления приговора в законную силу или приведения его в исполнение, полномочия защитника прекращаются. Соответственно, защиту прав и интересов осужденного в кассационном производстве и стадии исполнения приговора защитник осуществлять не вправе, а адвокат, оказывающий юридическую помощь, должен иметь другой правовой статус, но таковой УПК не предусмотрен.

3.12 Нормативное постановление Конституционного Суда от 6 декабря 2023 года № 36-НП. Конституционный Суд считает, что государство обязано обеспечить такие условия отправления правосудия и организации судебной власти, при которых исключались бы любые возможности неправомерного воздействия на судью, препятствующие свободному принятию им решений, основанных на Конституции, законах и его внутреннем убеждении. Основания и процедуры дисциплинарной ответственности судей должны быть конкретизированы, обеспечивая реализацию конституционного принципа независимости судей.

Пункт 3 статьи 39 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» освобождает судью от ответственности за судейскую ошибку, а также отмену или изменение судебного акта. Исключением является факт грубого нарушения закона, о котором указано в судебном акте вышестоящей судебной инстанции, при наличии существенных нарушений норм материального и (или) процессуального права.

Понятие «грубое нарушение закона» содержится в нормативном постановлении Верховного Суда от 14 мая 1998 года № 1. Между тем как основание привлечения судьи к ответственности, предусматривающее серьезные правовые последствия, содержание понятия «грубое нарушение закона», по мнению Конституционного Суда, должно устанавливаться на уровне закона.

Указание на грубое нарушение закона со стороны суда нижестоящей инстанции в акте вышестоящей судебной инстанции с учетом положений пункта 3 статьи 76 Конституции придает оценке качества работы судьи обязательную силу и определяет вину судьи еще до возбуждения в отношении его дисциплинарного

производства. Конституционный Суд подчеркивает, что в целом, с учетом конституционного статуса судьи, сама оценка качества его работы в итоговых решениях вышестоящих судов по конкретным делам, а не в ином судебном акте, выходит за пределы предмета судебного разбирательства. Кроме того, процессуальное законодательство не предоставляет судье возможности использования на этой стадии надлежащих инструментов правовой защиты, в том числе и права на судебное обжалование.

Вышеуказанные положения легли в основу поправок от 5 июля 2024 года № 109-VIII в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

3.13 Нормативное постановление Конституционного Суда от 24 апреля 2024 года № 42-НП. Оспариваемая часть третья статьи 340 УПК отказывает стороне защиты, в отличие от стороны обвинения, в удовлетворении ходатайства перед судом первой инстанции о переводе уголовного дела со стадии главного судебного разбирательства (ГСР) на этап предварительного слушания стадии назначения ГСР для решения вопроса о соединении рассматриваемого дела с другим уголовным делом, по которому производится досудебное расследование.

Как отметил Конституционный Суд, закрепление законодателем за стороной обвинения инициативы в вопросах соединения рассматриваемого дела с другим уголовным делом, привлечения к уголовной ответственности других лиц, если их действия связаны с рассматриваемым делом и отдельное рассмотрение дела в отношении новых лиц невозможно, обусловлено объективными факторами. Предусмотренный в УПК порядок определения пределов главного судебного разбирательства (прокурором путем направления уголовного дела в суд, которому оно подсудно, а по делам частного обвинения – потерпевшим путем направления в суд жалобы о привлечении лица к уголовной ответственности) соответствует природе уголовного процесса, принципу отделения уголовного преследования от защиты, то есть распределению в нем ролей сторон обвинения и защиты.

Конституционный Суд не усмотрел несоответствия указанной нормы Основному закону, т.к. пределы ГСР при рассмотрении уголовных дел определяют предмет этого конкретного разбирательства и тем самым обеспечивают реализацию права подсудимого на защиту, поскольку позволяют ему знать, в совершении какого деяния он обвиняется. Точное определение стороной обвинения пределов ГСР позволяет стороне защиты своевременно подготовиться к судебному процессу в рамках состязательных начал процесса.

Предусмотренная в части третьей статьи 340 УПК инициатива стороны обвинения, имеющая ключевое значение и выражающаяся в соответствующем ходатайстве, обусловлена объективным фактором возможного ухудшения правового положения подсудимого или иного лица, не проходящего по рассматриваемому судом делу в статусе подсудимого, а также разделением уголовно-процессуальных прав участников процесса. Вместе с тем конструкция данной нормы позволя-

ет учесть и позицию других участников процесса, в том числе стороны защиты.

Одновременно Конституционный Суд обратил внимание законодателя на частичное необоснованное упразднение стадии (этапа) предания прокурором обвиняемого суду. Действующая редакция УПК отдельно не регламентирует процессуальную стадию предания суду. Обвиняемый предается суду только в рамках уголовного дела, завершенного расследованием с составлением обвинительного акта. В случаях окончания досудебного расследования в иных формах, без составления обвинительного акта, прокурор направляет уголовное дело в суд, даже формально не разрешая вопрос о предании обвиняемого суду.

Вместе с тем Конституционный Суд отмечает, что из редакции оспариваемой уголовно-процессуальной нормы недостаточно ясно, в какой степени суд учитывает мнения участников процесса относительно ходатайства стороны обвинения о необходимости соединения рассматриваемого дела с другим уголовным делом, привлечения к уголовной ответственности других лиц. Использование в части третьей статьи 340 УПК обобщенного понятия «сторона обвинения» с учетом разъяснения, данного в пункте 2) статьи 7 УПК, может допускать различное правоприменение относительно субъектов соответствующего ходатайства[553].

3.14 Нормативное постановление Конституционного Суда от 4 мая 2024 года № 43-НП. Субъектом обращения оспаривался законодательный запрет на получение копии протокола его допроса в качестве подозреваемого, что, по его мнению, создает необоснованные препятствия в реализации конституционных прав на защиту своих прав и свобод, получение квалифицированной юридической помощи, ознакомление с затрагивающими его права и интересы документами. Между тем, согласно УПК, правом знакомиться со всеми материалами уголовного дела, выписывать из него любые сведения в любом объеме, *снимать копии* с помощью научно-технических средств, за исключением определённых сведений, подозреваемый и защитник могут воспользоваться лишь *по окончании досудебного расследования*.

Конституционный Суд отмечает, что по закону подозреваемый и его защитник вправе *до окончания досудебного расследования* снимать или получать копии *ограниченного круга* процессуальных документов и решений. В их числе протоколы следственных и процессуальных действий, произведенных с участием подозреваемого, не названы.

Оспариваемые заявителем нормы УПК по сути носят позитивный, а не ограничивающий характер. Отсутствие в нормах статей 64 и 70 УПК указываемого заявителем права не является препятствием для осуществления защиты подозреваемого и получения им квалифицированной юридической помощи. Адвокат при ознакомлении вправе фиксировать содержащуюся в протоколах информацию любым способом, не запрещенным законами. Орган, осуществляющий уголовное преследова-

553 Ахпанов А.Н. О равноправии сторон при возвращении уголовного дела со стадии главного судебного разбирательства на этап предварительного слушания. // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. - 2024. – № 2 (77). - С. 201-209.

ние, и его должностные лица не вправе препятствовать защитнику подозреваемого фиксировать содержащуюся в них информацию путем копирования.

По мнению Конституционного Суда, при изложенных обстоятельствах оспариваемые заявителем нормы УПК не ущемляют закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина.

Ограничение доступа подозреваемого и защитника ко всем материалам уголовного дела до окончания расследования объяснимо с точки зрения необходимости достижения целей расследования и исключения возможности препятствовать ему путем оказания неправомерного воздействия на свидетелей либо преждевременного раскрытия улик. Однако отсутствие протокола допроса подозреваемого в перечне доступных для копирования подозреваемым и его защитником в ходе расследования процессуальных документов, по мнению Конституционного Суда, не имеет достаточного обоснования с точки зрения обеспечения права на защиту или получение квалифицированной юридической помощи,

3.15 Нормативное постановление Конституционного Суда от 29 мая 2024 года № 45-НП. В ходатайстве Генерального прокурора указывалось, что согласно УПК при рассмотрении вопросов о санкционировании применения залога, временного отстранения от должности, наложения ареста на имущество, запрета на приближение, осмотра, обыска, выемки, принудительного освидетельствования, эксгумации трупа, проведения негласных следственных действий и продления сроков их проведения, личного обыска, принудительного получения образцов, принудительного помещения не содержащегося под стражей лица в медицинскую организацию для производства судебно-психиатрической и (или) судебно-медицинской экспертиз следственный судья принимает решение без участия прокурора на основании материалов, предоставленных органом, осуществляющим досудебное расследование.

Тем самым при принятии названных решений следственным судьей прокурор не представляет интересы государства в суде. При рассмотрении следственным судьей вопросов о санкционировании ряда следственных действий и мер уголовно-процессуального принуждения он ограничен только мнением должностных лиц органа, осуществляющего досудебное расследование.

Между тем конституционное положение о том, что прокуратура представляет интересы государства в суде, было закреплено в первой редакции Конституции и остается неизменным. Конституционный Суд обратил внимание на то, что пункт 1 статьи 83 Конституции в действующей редакции возлагает на прокуратуру осуществление уголовного преследования от имени государства. Такой акцент в деятельности прокуратуры должен обязательно учитываться при законодательном регулировании вопросов уголовного судопроизводства в части усиления роли прокурора на этапе досудебного расследования.

Конституционный Суд отмечает, что все конституционно определённые направления деятельности прокуратуры проявляются в тесном сочетании именно в

уголовном процессе. С введением следственного суда конституционная функция прокурора по представительству интересов государства в суде в формах и пределах, определенных законом, осуществляется и на стадии, связанной с деятельностью следственного суда в процессе расследования. Особенность конституционно определенных направлений деятельности прокуратуры в судопроизводстве заключается в том, что она призвана представлять интересы государства комплексно, в том числе в случаях, когда возможны нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина в результате деятельности отдельных должностных лиц государственных органов.

Конституционная миссия судебной власти по защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечению исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров РК в рамках уголовного судопроизводства тесно связана с конституционно определенным направлением деятельности прокуратуры по осуществлению от имени государства в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории страны. Совокупность устанавливаемых законами правовых норм и институтов, регламентирующих судебный контроль и высший надзор за действиями и процедурами, осуществляемыми органами досудебного расследования, призвана обеспечить их законность и справедливость.

Принимая во внимание системную взаимосвязь конституционно определённых направлений деятельности прокуратуры в стадии досудебного расследования, Конституционный Суд расценил как исключительную конституционную функцию прокуратуры по представлению интересов государства в суде при рассмотрении инициированных органами досудебного расследования вопросов о санкционировании следственных действий и мер уголовно-процессуального принуждения, связанных с ограничением конституционных прав и свобод человека. Конституционный Суд отмечает, что на текущий момент деятельность прокуратуры по представлению интересов государства в следственном суде не имеет достаточной законодательной регламентации, что не способствует предотвращению самой возможности нарушения конституционных прав и свобод до судебного санкционирования. В этой связи Конституционным Судом предложено рассмотреть вопросы по совершенствованию правового регулирования деятельности следственного суда и достижению более полной реализации конституционных функций прокуратуры в стадии досудебного расследования в целях обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина[554].

3.16 В ***Нормативном постановлении Конституционного Суда от 5 июля 2024 года № 47-НП*** рассмотрен вопрос о преюдиции в уголовном процессе, согласно которой постановление органа уголовного преследования не имеет для суда обязательной силы, кроме постановления о прекращении уголовного преследования по тому же подозрению.

554 См.: Ахпанов А.Н., Головко Л.В. Конституционный Суд РК о представлении прокуратурой интересов государства в следственном суде // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. - 2024. - № 3 (78). - С. 148-161.

При наличии предусмотренных УПК оснований досудебное расследование может завершиться его прекращением полностью либо прекращением уголовного преследования в отношении отдельных подозреваемых (обвиняемых). Данное решение не имеет обязательной силы для следственного суда и может быть им отменено в рамках осуществления судебного контроля.

Статья 127, входящая в главу 16 УПК в рамках специальных правил доказывания, в целях процессуальной экономии регулирует вопросы преюдиции, которая предполагает освобождение от доказывания и правовой оценки фактов, ранее установленных по другому делу в отношении тех же лиц. Правило основано на юридической силе судебных актов, имеющих обязательную силу на всей территории Республики (пункт 3 статьи 76 Конституции).

Конституционный Суд считает, что положения части четвертой статьи 127 УПК не относятся к институту преюдиции, касающейся судебных актов. Содержащаяся в указанной части оговорка касательно постановления о прекращении уголовного преследования по тому же подозрению имеет только правовое значение в отношении пункта 8) части первой статьи 35 УПК и должна применяться в нормативном единстве с данным пунктом.

Наличие в отношении лица неотмененного постановления органа уголовного преследования о прекращении уголовного преследования по тому же подозрению отнесено к обстоятельствам, исключающим производство по делу, что также вытекает из принципа недопустимости повторного привлечения лица к уголовной ответственности за одно и то же уголовное правонарушение (подпункт 2) пункта 3 статьи 77 Конституции, статья 20 УПК). Требования статьи 35 УПК касаются всех органов, ведущих уголовный процесс, и должны беспрекословно соблюдаться как на досудебных, так и судебных стадиях. Данное обстоятельство является безусловным препятствием для ведения судебного разбирательства в отношении подсудимого.

Изменение окончательно сформированной позиции органа уголовного преследования относительно отказа в доведении уголовного дела в отношении лица до стадии отправления правосудия, выраженной в сохраняющем юридическую силу постановлении, в том числе в судебном производстве, входит в сферу компетенции данного органа. Это влечет необходимость пересмотра пределов обвинения, формулирования нового обвинения с соблюдением права обвиняемого на защиту от него.

В то же время Конституционный Суд указал на то, что в редакции части четвертой статьи 127 УПК не уточнен субъект, в отношении которого применяется предусмотренное в ней исключение (подсудимый или все лица, вовлекавшиеся в орбиту досудебного расследования). Отсутствует указание на вступление постановления в силу, что имеется в предыдущих частях статьи 127 УПК касательно судебных актов. Имеется разночтение при интерпретации понятия «суд», содержание которого охватывает все суды, в том числе следственные суды, уполномоченные отменять постановления органов уголовного преследования.

В соответствии с решением Конституционного Суда постановление органа уголовного преследования не имеет для суда преюдициального значения. В то же время оговорку «, кроме постановления о прекращении уголовного преследования по тому же подозрению» следует понимать как обстоятельство, исключающее производство по делу и не допускающее осуждение лица, в отношении которого имеется неотмененное постановление органа уголовного преследования о прекращении уголовного преследования по тому же подозрению, принятое в соответствии с пунктом 8) части первой статьи 35 УПК.

Правовая позиция Конституционного Суда основана на правиле non bis in idem (лат. — «Не дважды за одно и то же»).

3.17 В ***Нормативном постановлении Конституционного Суда от 9 октября 2024 года № 52-НП*** в сравнении с ранее принятыми решениями как Конституционного Суда, так и Конституционного Совета представлена развернутая конституционно-правовая позиция по вопросу о территориальной подсудности уголовных дел.

Субъект обращения считает, что рассмотрение начала и окончания уголовного правонарушения без учёта элементов его состава и стадий совершения вызывает юридическую неопределенность, вследствие чего нарушается конституционный принцип правосудия об обязательности согласия лица на изменение подсудности.

Конституционный Суд исходит из того, что Конституция не определяет виды подсудности уголовных дел и относит правовое регулирование этого вопроса к сфере законодательной регламентации нормами УПК. Действительно, Основной Закон устанавливает, что никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом. Право каждого на судебную защиту с учётом получения такого согласия подсудимого предопределяет рассмотрение дела не произвольно выбранным судом, а только определённым в соответствии с законом, то есть судом, компетенция которого по рассмотрению конкретного дела устанавливается на основании закрепленных в законе критериев.

Вместе с тем нормы о территориальной подсудности уголовных дел не содержат различий в правах лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование. Каждый суд обеспечивает правосудие вне зависимости от места его дислокации, в соответствии с общими и едиными для всех судов и судей принципами правосудия. Поэтому рассматриваемые положения УПК не нарушают права человека, поскольку правила определения территориальной подсудности не ограничивают конституционные права на защиту, равенство всех перед законом и судом, а также право на изменение подсудности с согласия подсудимого.

Вместе с тем Конституционный Суд выявил ряд норм УПК, которые нуждаются в совершенствовании: определение цели разграничения территориальной подсудности; обеспечение условий для главного судебного разбирательства и большинства его участников с учетом дислокации суда; неоднозначность редакции отдельных норм.

3.18 В ***Нормативном постановлении Конституционного Суда от 9 октября 2024 года № 53-НП*** рассмотрено обращение о соответствии пункту 3 статьи 13 Конституции пункта 3) части первой статьи 94 УПК, согласно которому защитник не может участвовать в производстве по уголовному делу, если он находится в родственных отношениях с лицом, имеющим противоположные с подзащитным интересы. Адвокат был отстранен от участия в производстве по уголовному делу на основании того, что близкий родственник (бабушка) адвоката является клиентом возглавляемого подозреваемой юридического лица, с деятельностью которого связано уголовное дело.

Между тем оказание квалифицированной юридической помощи в контексте взаимоотношений адвоката и гражданина основывается на взаимном доверии сторон. Важным средством обеспечения такого доверия является соблюдение адвокатской тайны. Закон об адвокатской деятельности запрещает адвокату оказывать юридическую помощь при наличии конфликта интересов, что исключает его участие в деле. В этих случаях адвокат обязан отказаться от своего участия в оказании юридической помощи вследствие возникновения обстоятельств, препятствующих ее оказанию, и сообщить об этом клиенту. Адвокат обязан исходить из преимущества интересов доверителя перед своими собственными интересами или интересами других лиц.

Конституционный Суд считает, что отстранение защитника от участия в производстве по уголовному делу при наличии установленных законом обстоятельств, включая конфликт интересов, не противоречит Конституции, поскольку оно направлено на обеспечение справедливости и законности уголовного судопроизводства и принятия правильного решения по делу. Для достижения благоприятного исхода дела каждому предоставлено право пользоваться помощью адвоката (защитника) путем самостоятельного его выбора и приглашения из числа адвокатов, соответствующих установленным требованиям.

Кроме того, УПК не связывает отстранение защитника по этому основанию с наличием какого-либо процессуального статуса лица, имеющего противоположные с подзащитным интересы, не уточняет, в рамках какого дела должны существовать отмеченные противоположные интересы, их характер и степень выражения.

По мнению Конституционного Суда, противоположные с подзащитным интересы могут быть связаны с процессуальным положением лиц (стороны обвинения и защиты), претензиями по возмещению вреда и другими факторами, свидетельствующими о серьезном расхождении интересов субъектов. Поэтому исключение адвокатов, являющихся близкими родственниками и родственниками лица, имеющего противоположные с подзащитным интересы (независимо от придания процессуального статуса этому лицу), из числа защитников нацелено на достижение задач уголовного процесса при неукоснительном соблюдении всех его принципов.

Наличие родственных отношений адвоката с лицом (потерпевшим), имеющим противоположные с подзащитным (обвиняемым) интересы, в силу конфликта

интересов ставит под сомнение установление необходимой степени доверия во взаимоотношениях адвоката и его клиента, может негативно отразиться на качестве адвокатской деятельности, что создает серьёзные риски нарушения права на защиту и фундаментальных начал уголовного процесса. Недопуск адвоката к участию в уголовном процессе в таких случаях соответствует интересам и самого адвоката, ограждая его от обязанности осуществлять процессуальную деятельность в условиях коллизии интересов и нравственных принципов.

При таком понимании, констатирует Конституционный Суд, отстранение адвоката от участия в производстве по уголовному делу на основании его родственных отношений с лицом, имеющим противоположные с подзащитным интересы, не ущемляет право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, закрепленное пунктом 3 статьи 13 Конституции.

Помимо данного основного вывода обращено внимание на некоторые редакционные, смысловые, стилистические неточности при формулировании норм закона об отводе (устранении, самоустранении) защитника.

САРСЕНБАЕВ Талгат Есеналиевич –
директор Школы права и государственного управления Университета Нархоз, д.ю.н., профессор

РАЗВИТИЕ ИДЕЙ КОНСТИТУЦИИ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституция Республики Казахстан, как основной закон страны, является и выступает главным ориентиром в развитии уголовно- процессуального законодательства Республики Казахстан.

Системообразующее воздействие Конституции РК на эволюцию УПК РК очевидное.

Сегодня можно констатировать, что в Казахстане создана современная уголовно-процессуальная система, которая полностью учитывает «конституционные ценности» и международно-правовые стандарты.

Надо сказать, что за годы независимости Республика Казахстан приняла две Конституции – от 28 января 1993 года и от 30 августа 1995 года.

Конституция 1993 года стала первой после обретения независимости и заложила основы суверенного Казахстана. Значимость Конституции 1993 года в том, что в ней был закреплен принцип разделения властей, декларированы права и свободы человека, а также определен приоритет международных договоров. Она просуществовала почти два с половиной года и утратила свою силу с принятием Конституции 1995 года.

Отметим, что Конституция 1995 года, с момента ее принятия, уже неоднократно подвергалась изменениям и дополнениям. По утверждению Дуйсенова Е.Э.,

на сегодняшний день, в действующую Конституцию Республики Казахстан было внесено 1100 поправок и дополнений – в 1998, 2007, 2011, 2017, 2019 годах[555]. А в результате проведенного всенародного референдума в 2022 году Конституция 1995 года была существенно модернизирована.

Надо сказать, что несмотря на то, что Республика Казахстан в 1991 году приобрела свою независимость и стала самостоятельным субъектом международно-правовых отношений, на территории Республики Казахстан до 1 января 1998 года действовал Уголовно-процессуальный кодекс Казахской ССР, который был принят 22 июля 1959 года, т.е. советского периода. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан был принят только 13 декабря 1997 года и введен в действие с 1 января 1998 года.

Принятие в 1997 году Уголовно-процессуального закона Республики Казахстан было свидетельством дальнейшего развития уголовного судопроизводства страны по пути демократических преобразований с учетом основных принципов Конституции РК 1995 года.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан образца 1997 года кардинально отличался от УПК Казахской ССР. Главным и самым принципиальным отличием, на наш взгляд, было то, что УПК Казахской ССР основывался на принципах защиты, прежде всего, интересов государства.

УПК Казахской ССР, как и впрочем и уголовно-процессуальное законодательство других постсоветских государств того периода, по мнению отдельных исследователей, допускал обвинительный уклон с реальным ограничением прав и законных интересов подозреваемого и обвиняемого.

В трудах отдельных авторов (Строгович М.С.[556], Ларин А.М.[557], Петрухин И.Л.[558] и др.), начиная с середины 80-х годов, обосновывалась идея несоответствия Основ уголовного судопроизводства СССР принципам правового государства. Приводились аргументы изменения уголовно- процессуального законодательства в сторону расширения процессуальных прав подозреваемого/обвиняемого и защитника, создания реальных условий для защиты их прав при производстве следственных действий, применения мер принуждения.

Сейчас сложно представить, но по УПК Казахской ССР, который вытекал из Основ уголовного судопроизводства СССР, суд представлял практически одну команду вместе с прокурором и следователем. Другую команду условно представлял защитник со своим подзащитным.

Конечно, при таких обстоятельствах говорить об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон говорить не приходи-

555 Дуйсенов Е.Э. Слово об известном ученом // Мысль. №6 (июнь). - 2025. – С.82

556 Строгович М.С. Право обвиняемого на защиту и презумпция невиновности. - М.: Наука, 1984.

557 Ларин А.М. Презумпция невиновности. М.: Наука, 1982.; Ларин А.М. Уголовный процесс: структура права и структура законодательства. - М.: Наука, 1985.

558 Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. - М.: Наука, 1989.

лось. Уголовное преследование, защита и разрешение дела судом не были отделены друг от друга. В то время такие атрибуты демократического государства, как «состязательность процесса» имели место только как научное мнение.

Более того, все вопросы санкционирования (арест, обыск, выемка почтово-телеграфной корреспонденции) находились в исключительной компетенции прокурора. Такого понятия как «судебное санкционирование» практически не было. Только в начале 90-х годов прошлого столетия начали проводиться научные исследования на тему судебного контроля за применением органами предварительного следствия и дознания мер принуждения. Одна из первых диссертационных исследований была защищена в середине 90-х годов прошлого столетия[559].

По УПК Казахской ССР защитник допускался к участию в деле с момента ознакомления с материалами уголовного дела. Участие защитника с момента предъявления обвинения допускалось только по делам несовершеннолетних, когда статья, по которой лицо привлекалось, предусматривала смертную казнь и когда обвиняемый страдал физическими или психическими недостатками. Очевидно, что права подозреваемого и обвиняемого в части защиты и реализации своих прав были достаточно ограниченными. Подозреваемый и обвиняемый, а также их защитник не имели такого широкого перечня прав, которые закреплены в статьях 64-70 УПК РК.

Принцип презумпции невиновности, мягко говоря, вызывал определенное раздражение со стороны руководства правоохранительных органов.

Кроме того, отличительным признаком УПК Казахской ССР было наличие стадии возбуждения уголовного дела, который выполнял роль фильтра и позволял возбуждать уголовные дела только при наличии признаков и оснований к возбуждению уголовного дела. Можно по разному дискутировать о целесообразности и необходимости стадии возбуждения уголовного дела. Но практика показала большие злоупотребления именно на этой стадии уголовного судопроизводства, т.к. не только устанавливался своего рода фильтр, но и нарушались права как заявителей, так и лиц, вовлеченных в сферу судопроизводства.

Более того, в соответствии с уголовно-процессуальным законом Казахской ССР следователь имел право прекратить с санкции прокурора уголовное дело по преступлениям, не представляющим большой общественной опасности, и направить на рассмотрение в комиссию по делам несовершеннолетних, в товарищеские суды. Это означало, что лицо практически до решения суда признавалось виновным и в отношении него комиссия по делам несовершеннолетних либо товарищеские суды принимали соответствующее решение вместо суда.

Конечно, такая практика не соответствовала уровню и статусу правового государства. Именно поэтому в 1991 году появился Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан Ж. Туякбая, запрещающий в ходе предварительного расследования прекращать уголовные дела в связи с направлением дела на

559 Цоколова О.И. Применение органами предварительного следствия и дознания мер процессуального принуждения под судебным контролем. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. - М., 1995.

рассмотрение товарищеских судов или комиссии по делам несовершеннолетних. Соответственно, все прокуроры страны одномоментно запретили органам предварительного следствия прекращать уголовные дела по указанным основаниям. Конечно, такое решение и такой подход соответствовали уровню правового государства. Однако способ решения вопроса вызывает определенное недоумение. По сути подзаконный нормативный акт – Приказ Генерального прокурора РК запретил действие нормы кодифицированного закона страны. С точки зрения иерархии нормативных правовых актов это является нонсенсом. С другой стороны, это был период, когда законы Советского Союза подвергались ревизии и пересмотру с учетом национальных интересов.

Надо отметить, что Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан был разработан и принят с учетом положений Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.

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

В этой связи задачами уголовного процесса были определены пресечение, беспристрастное, быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливое судебное разбирательство и правильное применение уголовного закона, защита лиц, общества и государства от уголовных правонарушений. При этом установленный законом порядок производства по уголовным делам должен обеспечивать защиту от необоснованного обвинения и осуждения, незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, а в случае незаконного обвинения или осуждения невиновного – незамедлительную и полную его реабилитацию, а также способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению уголовных правонарушений, формированию уважительного отношения к праву (статья 8 УПК РК).

Следовательно, основным назначением (задачей) уголовного судопроизводства являются защита прав потерпевших от преступных посягательств, а также защита личности от необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод.

Конституция 1995 года в разделе «Суды и правосудие» (статьи 75–79) закрепила целый перечень принципов уголовного правосудия, которые не только заложили основу для формирования Уголовно-процессуального закона Республики Казахстан и оказали существенное влияние на принципы уголовно-процессуального права страны, но и были буквально воспроизведены. В частности:

1) В первую очередь принцип презумпция невиновности (подпункты 1) и 6) пункта 3 статьи 77 Конституция РК), который установил, что каждый считается невиновным, пока его виновность не будет доказана законным приговором суда

и это освобождает обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность и требует толкования неустранимых сомнений в его пользу.

Данный принцип закреплен в статье 19 УПК РК. Принцип презумпции невиновности предполагает, что бремя доказывания лежит на стороне обвинения.

2) Осуществление правосудия только судом (статья 75 Конституции). Аналогичная статья 5 в УПК РК.

3) Осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (статья 23 УПК РК). Это послужило причиной разделения сторон в уголовном процессе и обусловило их равные права перед законом и судом. Более того, это предоставляет равные права быть выслушанным и представлять доказательства. Суд осуществляет свою функцию будучи беспристрастным и не заинтересованным в исходе дела. Суд не выступает на стороне обвинения либо защиты, но создает одинаковые условия для того, чтобы каждая из сторон максимально могла реализовать свои предусмотренные законом права.

4) Право на защиту и квалифицированную юридическую помощь. Конституция гарантирует каждому право на судебную защиту своих прав (статья 13 пункт 2) и право на квалифицированную юридическую помощь (статья 13 пункт 3). В предусмотренных законом случаях юридическая помощь оказывается бесплатно.

Например, статья 27 УПК РК (Обеспечение права на квалифицированную юридическую помощь) «2. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно»;

Статья 30. Язык уголовного судопроизводства «3. Участвующим в деле лицам, не владеющим или недостаточно владеющим языком, разъясняется и обеспечивается право бесплатно пользоваться услугами переводчика, специалиста жестового языка для лиц, имеющих инвалидность по слуху, в порядке, установленном настоящим Кодексом».

В соответствии со статьей 76 УПК РК (Представители потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя) «Оплата труда адвоката в случае отсутствия у потерпевшего или его законного представителя средств производится за счет бюджетных средств в порядке, установленном настоящим Кодексом».

«Все процессуальные издержки, связанные с участием в деле адвоката, оказывающего юридическую помощь бесплатно в качестве защитника подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или представителя потерпевшего (частного обвинителя), в случаях, предусмотренных частью третьей статьи 67 и частью второй статьи 76 настоящего Кодекса, относятся за счет бюджетных средств». (Статья 17 УПК РК – Взыскание процессуальных издержек).

5) Статья 16 Конституции РК провозглашает право на личную свободу и неприкосновенность. В статье 16 Конституции РК закреплено, что «1. Каждый имеет право на личную свободу. 2.Арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Без санкции суда лицо может быть

подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов. 3. Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения».

В целях реализации положений статьи 16 Конституции РК законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в законодательство Республики Казахстан по вопросам применения мер пресечения в виде ареста, домашнего ареста» от 5 июля 2008 года в Уголовно-процессуальный кодекс были внесены соответствующие изменения и дополнения.

В УПК РК были предусмотрены нормы, касающиеся немедленного информирования задержанного об основаниях его задержания, а также юридической квалификации преступления, в совершении которого он подозревается или обвиняется (статья 14 УПК РК). Кроме того, согласно статье 26 УПК РК, орган, ведущий уголовный процесс обязан разъяснить подозреваемому, обвиняемому их права и обеспечить им возможность защищаться от обвинения всеми не запрещенными законом средствами.

Значительно были расширены права задержанного. В частности, его право знать основания и причину задержания, получить разъяснение процессуального статуса задержанного, права и обязанности подозреваемого, пользоваться услугами защитника с момента задержания и до первого допроса право на свидание с избранным защитником (либо назначенным) наедине и без ограничения времени.

Уголовно-процессуальный закон детально расписал вопросы, определяющие порядок задержания и избрания меры пресечения в виде ареста, закреплен принцип неприкосновенности личности (статья 14 УПК РК), а также процедуру избрания меры пресечения в виде ареста (статья 150 УПК РК), право обжалования постановления о санкционировании избранной меры пресечения в виде ареста вышестоящему суду в течение трех суток с момента его оглашения (статья 110 УПК РК).

Данная норма также послужила основанием для исключения права прокурора санкционировать арест. Были введены должность следственного судьи, уполномоченных санкционировать арест, домашний арест, обыски, продление содержания под стражей и другие меры, затрагивающие конституционные права граждан.

Безусловно, рассматриваемые изменения существенно усилили судебный контроль на досудебном производстве. Для уголовного судопроизводства стало нормой, когда задержание свыше 72 часов или заключение под стражу не может рассматриваться без санкции суда.

6) Недопустимость получения доказательств незаконным способом (подпункт 9 пункта 3 статьи 77 Конституции РК). Ранее Конституция 1993 года в статье 41 содержала аналогичную норму о том, что «не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным путем».

Требования данной статьи Конституции РК более детально изложены в статье 112 УПК РК «Фактические данные, недопустимые в качестве доказательств».

Со временем стало очевидно, что демократические процессы в стране, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства, потребовали необходимость принятия нового Уголовно-процессуального закона Республики Казахстан.

В УПК РК 1997 года были закреплены верховенство Конституции Республики Казахстан; решений Конституционного Совета Республики Казахстан, а также приоритет ратифицированных международных договоров перед национальным законодательством.

Наиболее прогрессивным явилось закрепление в статье 27 УПК РК свидетельского иммунитета, в соответствии с которым никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и своих близких родственников.

УПК РК закреплял состязательность уголовного процесса; разделение функций обвинения, защиты и разрешения дела судом. Были существенно расширены возможности судебного контроля на досудебной стадии. Суду предоставлено право санкционировать меры пресечения и следственные действия (например, арест, обыск и др.). Ранее эту функцию выполняла прокуратура.

Положения пункта 2 статьи 75 Конституции РК о том, что в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей, были реализованы в уголовном судопроизводстве с 1 января 2007 года.

Рассмотрение дела с участием присяжных заседателей является неоспоримым достижением в сфере защиты прав и законных интересов подсудимого. Вопросы правового положения присяжных заседателей, отбора кандидатов, а также порядок рассмотрения дела в судах с участием присяжных заседателей были регламентированы законом «О присяжных заседателях», а также разделом 13 УПК РК от 1997 года – Производство по делам с участием присяжных заседателей.

Но надо сказать, что в результате проводимых в стране демократических процессов в действующий на тот период УПК РК 1997 года вносилось достаточно много изменений и дополнений. Это в свою очередь повлекло необходимость разработки нового УПК РК 2014 года.

Ныне действующий УПК Республики Казахстан был принят Законом от 4 июля 2014 г. и вступил в силу с 1 января 2015 года. Особенностью действующего УПК РК является то, что:

1) исключена ранее действовавшая стадия возбуждения уголовного дела. Тем самым была отменена доследственная проверка;

Надо сказать, что при принятии УПК 2014 года наш законодатель учитывал опыт работы правоохранительных органов Германии, США и Украины. В этих странах отсутствует стадия возбуждения уголовного дела. В этой связи все поступающие на сегодня заявления и сообщения напрямую регистрируются в Едином реестре досудебных расследований. Отказ от стадии возбуждения уголовного дела можно расценивать как одно из серьезных достижений в уголовном судопроизводстве. Практика показывает, что в результате отказа от стадии возбуждения уголовного дела учет сообщений о преступлениях стал носить более прозрачный характер.

По мнению казахстанских авторов, новый УПК РК, отказавшись от стадии возбуждения уголовного дела, в части регламентации досудебного расследования стал компактнее и более удобным для использования правоприменителем, а также приобрел черты единой (унитарной) фазы уголовного процесса, предшествующей судебному разрешению уголовного дела[560].

В свою очередь, в трудах российских авторов активно критикуется стадия возбуждения уголовного дела, которая имеет место в их уголовно- процессуальном судопроизводстве. В литературе стадию возбуждения уголовного дела называют рудиментом советской системы судопроизводства[561].

Следует отметить, что в 2019 году в Республике Узбекистан также отказались от стадии возбуждения уголовного дела. Не исключено, что наш опыт послужил достойным примером для наших соседей.

2) введена новая уголовно-процессуальная фигура «следственного судьи» и определен его уголовно-процессуальный статус с широкими полномочиями;

Следственный судья, на сегодня, осуществляет судебный контроль в уголовном судопроизводстве Республике Казахстан. В отличие от следственного судьи Франции, следственный судья Республики Казахстан не проводит расследование и не руководит расследованием. Это совершенно разные институты. Следственный судья в уголовном процессе РК санкционирует меры пресечения, производство следственных действий, которые посягают либо ограничивают конституционные права граждан. Например, залог (статья 145 УПК РК), арест (статья 148 УПК РК), продление сроков содержания ареста (статья 151 УПК РК), отмена или изменение меры пресечения (статья 153 УПК РК), временное отстранение от должности (статья 158 УПК РК), наложение денежного взыскания (статья 160 УПК РК), арест на имущество (статья 163 УПК РК), запрет на приближение (статья 165 УПК РК), взыскание процессуальных издержек (статья 178 УПК РК), допрос следственным судьей при депонировании показаний свидетеля, потерпевшего (статья 217 УПК РК), общие правила производства осмотра (статья 220 УПК РК), принудительное освидетельствование (статья 223 УПК РК), санкционирование постановления об эксгумации (статья 226 УПК РК);

3) появились новые участники уголовно-процессуальных отношений «процессуальный прокурор» (пункт 35 статьи 7 УПК РК), «свидетель, имеющий право на защиту» (статья 26 УПК РК);

4) введены новые институты «процессуального соглашения» о признании вины (пункт 37 статьи 7 УПК РК);

560 Ахпанов А.Н., Хан А.Л. Преобразование первоначальной стадии уголовного процесса в Республике Казахстан: анализ новелл законодательства // Сб. Матер. межд. круглого стола «Современные проблемы криминалистики», посвященного 60-летию профессора кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики КазГЮУ Ким К.В. - Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг», 2015. - С.11-16

561 Александров А.С., Грачев С.А. Стадия возбуждения уголовного дела: ликвидировать нельзя оставить. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stadiya-vozbuzhdeniya-ugolovnogo-dela-likvidirovat-nelzya-ostavit

5) законодатель отказался от понятия «обвинительное заключение» заменив его «обвинительным актом», а также от института возврата уголовного дела судом для дополнительного расследования;

6) введено новое следственное действие – «негласные следственные действия» (пункт 12 статьи 7 УПК РК);

7) запретил дознавателям, следователям и суду: участвовать в назначении в качестве защитников конкретных адвокатов; рекомендовать кому-либо приглашение конкретного адвоката в качестве защитника; обязал их: точно соблюдать Конституцию РК, конституционные и иные законы; охранять права и свободы граждан, участвующих в уголовном процессе; проверять все заявления о невиновности или меньшей степени виновности лица, о наличии доказательств, оправдывающих подозреваемого, обвиняемого, а также о применении недозволенных методов следствия при собирании и закреплении доказательств; содействовать стороне в обеспечении явки специалистов или свидетелей, о допросе которых она ходатайствует; назначать и проводить экспертизу, если по делу необходимо установить психическое или физическое состояние свидетеля в случае, когда возникают сомнения в его способности правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них показания; направлять в органы социальной помощи, опеки и попечительства поручения об организации присмотра, ухода и временного помещения в государственные органы социальной помощи или медицинские организации несовершеннолетних, а также нетрудоспособных лиц, оставшиеся в результате содержания под стражей родителя или кормильца; обязательно приобщать к материалам уголовного дела собранные и представленные защитником предметы, документы, необходимые ему для оказания юридической помощи; предъявить подозреваемому и его защитнику все материалы дела, которые должны быть подшиты, пронумерованы, внесены в опись листов дела, прошнурованы и скреплены печатью соответствующего следственного органа и др.[562].

Каждая новелла уголовно-процессуального закона сформулирована с учетом соблюдения и защиты охраняемых конституцией прав участников процесса.

Надо сказать, что с принятием УПК РК 2014 года в литературе и в правоохранительной системе появилось понятие «трехзвенная модель» с разделением полномочий полиции, прокуратуры и суда.

В Послании народу «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года глава государства Касым-Жомарт Токаев поручил внедрить трехзвенную модель уголовного процесса с четким разделением полномочий, направленную на укрепление системы сдержек и противовесов, создание на каждом этапе эффективных фильтров.

Такая система практикуется во многих развитых странах мира, она предусматривает такой порядок: полиция выявляет преступления, устанавливает причаст-

562 Фурлет С.О. первых результатах работы по новому УПК в Казахстане. URL: https://www.advgazeta.ru/mneniya/o-pervykh-rezultatakh-raboty-po-novomu-upk-v-kazakhstane/?ysclid=mcvw0bwqk8439646288.

ных лиц, собирает улики. Прокурор дает независимую оценку собранным доказательствам, следит, чтобы не нарушались права граждан, чтобы добросовестные люди не были вовлечены в уголовный процесс, поддерживает обвинение в суде. Суд еще на стадии следствия контролирует соблюдение прав человека, рассматривает дело и выносит решение[563].

Суть модели: четкое разделение полномочий и ответственность каждого звена, баланс функций и исключение конфликта интересов (например, следователь не должен сам проверять свою работу; это делает прокурор и суд).

При этом возникает вопрос насколько прокурор, как участник уголовно-процессуальных отношений, соответствует этой модели?

В соответствии с Уголовно-процессуальным законом (статья 193 УПК РК) выступает в роли руководителя расследования с неограниченными полномочиями. Он фактически дает обязательные для следователя указания следователю, может отменить любое процессуальное решение следователя, сам определяет объем обвинения и т.д. Иначе говоря, он осуществляет гиперопеку над расследованием и следователем. Конечно, такой подход демотивирует следователя. Тем более, как показывает практика, следователь практически не обжалует действия и указания прокурора. Дороже обойдется. Теоретически следователь все решения по делу принимает самостоятельно. Но в реальности следователь все больше превращается в исполнителя по сбору доказательств под жестким контролем прокурора.

Объем полномочий прокурора, представляется, выходит за пределы фильтра и руководителя. Он де-факто контролирует расследование и тактически его ведёт, что не соответствует духу трехзвенной модели. Тем более, что прокурор практически не несет персональной ответственности за необоснованные указания, обвинения, отмену дел. Поэтому полагаем, что полномочия прокурора должны быть институционально ограничены в части вмешательства в тактику расследования. Следователь должен стать самостоятельным процессуальным субъектом, несущим персональную ответственность за свои действия.

Прокурор в уголовном процессе РК обладает чрезмерно широкими полномочиями, которые выходят за пределы классической трехзвенной модели. Его процессуальный статус требует пересмотра и необходимо, чтобы прокурор не вмешивался в тактику расследования, для этого есть начальник следственного отдела. Прокурор не должен давать обязательные указания без письменного оформления и возможности их обжалования. Важно ввести персональную ответственность прокурора за качество надзора. Уверен, что такие меры одновременно усилят самостоятельность следователя как участника процесса.

Надо сказать, что конституционные реформы также оказывали непосредственное влияние на уголовно-процессуальное законодательство. Наиболее значимыми для уголовно-процессуального закона РК были изменения в Конституции РК в 2007 году, когда был внедрен институт следственного судьи, а также в пункте

563 Как работает трехзвенная модель уголовного процесса в Казахстане. URL: https://baigenews.kz/kak_rabotaet_trekhzvennaya_model_ugolovnogo_protsessa_v_kazakhstane_120679/

2 статьи 75 Конституции РК было закреплено, что «в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей».

Также значимой для уголовно-процессуального закона страны была конституционная реформа 2022 года, которая существенно обновила Конституцию РК. В результате изменений в Конституции для УПК РК можно констатировать следующие важные изменения:

1) создание Конституционного Суда Республики Казахстан. Данный государственный орган был восстановлен и пришел на смену Конституционного Совета РК, который осуществлял свою деятельность в период с декабря 1995 года по январь 2023 года. Конституционный Суд начал свою деятельность с января 2023 года. «Для Казахстана это имеет важное историческое значение, поскольку Конституционный Суд является показателем уровня цивилизованности любого государства»[564].

Подводя итоги работы за 2024 год, судья Конституционного Суда Республики Казахстан сообщил, что за 2024 год поступило 3 708 обращений (в 2023 году – более 5 000). По обращениям чаще всего нормы проверялись на соответствие следующим статьям Конституции:

– пункту 2 статьи 13 (каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод);

– статье 14 (равенство всех перед законом и судом и запрет дискриминации);

– пункту 1 статьи 13 (каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону);

– статье 39 (условия ограничения прав и свобод человека).

Из всех рассмотренных правовых норм 64% были признаны конституционными, 18% – неконституционными. 18% норм суд признал конституционными, но в истолковании КС. Это означает, что в норме есть проблема. Если норму толковать так, как указал КС, она конституционна, если по-другому – то неконституционна[565].

Президент страны Касым-Жомарт Токаев подчеркнул, что «итоги работы Конституционного Суда показали, что его создание и деятельность отвечают запросам общества и государства по обеспечению верховенства Конституции Казахстана и защите прав и свобод человека и гражданина»[566].

В связи с созданием и деятельностью Конституционного Суда Республики Казахстан в Уголовно-процессуальный кодекс были внесены соответствующие изменения и дополнения. В частности, «если суд усмотрит, что закон или иной

564 Сарсенбаев Т.Е. Конституционный Суд: квалификационные требования. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34273001&pos=8;-46#pos=8;-46.

565 Конституционный суд подвел итоги 2024 года. URL: https://azh.kz/ru/news/view/110776?ysclid=mdf4o0wwx6286440738.

566 Отвечает запросам общества: Токаев оценил работу Конституционного Суда. URL: https://www.nur.kz/politics/kazakhstan/2062638-tokaev-prinyal-predsedatelya-konstitutsionnogo-suda/?ysclid=mdf56optcu745882733.

нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд Республики Казахстан с представлением о признании этого акта неконституционным» (статья 10 УПК РК. Законность); «если введен в действие закон, отменяющий уголовную ответственность за совершенное деяние, либо в случае признания Конституционным Судом Республики Казахстан неконституционным закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по данному уголовному делу, от которого зависит квалификация деяния как уголовного правонарушения» (статья 35 УПК РК. Обстоятельства, исключающие производство по делу); «Суд обязан приостановить полностью или в соответствующей части производство по делу в случае обращения суда в Конституционный Суд Республики Казахстан с представлением о признании неконституционным подлежащего применению в данном уголовном деле закона или иного нормативного правового акта, ущемляющего закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина» (статья 45 УПК РК). Приостановление судебного производства по делу и прерывание сроков досудебного расследования) и др.

Надо сказать, что в Конституционный Суд поступает большой поток обращений, в том числе и от граждан по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Так, по результатам рассмотрения обращения Конституционный Суд рекомендовал правительству срочно привести одну норму в соответствие с Основным законом.

В Уголовно-процессуальном кодексе Казахстана найдено несоответствие Конституции, сообщила пресс-служба Конституционного Суда. В принятом решении указывается, что в Конституционный Суд обратился мужчина, у которого арест завершался 18 декабря, а суд принял уголовное производство к рассмотрению 20 декабря. Решением суда срок ареста продлили до рассмотрения дела по существу.

«Согласно статье 319, часть 5, Уголовно-процессуального кодекса, одновременно с вынесением постановления о принятии дела к производству судья обязан рассмотреть вопрос о мере пресечения в отношении лица, преданного суду. В случае истечения срока содержания такого лица под стражей судья обязан продлить указанный срок. Заявитель считает, что норма в действующей редакции влечёт правовую неопределённость и допускает в нарушение Конституции возможность содержания обвиняемого под стражей и после истечения установленного судом срока», – говорится в сообщении.

Примечательно, что Конституционный Суд согласился с заявителем, указав, что ограничение прав и свобод человека, в том числе права на личную свободу, должно быть ясным, предсказуемым и не допускать произвольного толкования.

«Требуется более чёткое изложение уголовно-процессуальных норм, регламентирующих вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе содержания лица под стражей и после завершения досудебного производства. Некорректность формулировки может пониматься на практике как обязывающая судью безальтернативно продлить срок содержания под стражей на период

рассмотрения уголовного дела, если он истёк на момент поступления дела в суд, тогда как в статье 342 УПК определены исчисляемые сроки содержания подсудимого под стражей на период судебного разбирательства», – пришли выводу в КС.

В результате рассмотрения обращения Конституционный Суд признал часть 5 статьи 319 УПК не соответствующей Конституции в части использования слов «продлить срок меры пресечения, если он к этому моменту истёк». Конституционный Суд рекомендовал правительству в течение не более полугода внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан законопроект с необходимыми поправками[567].

2) В Конституции был закреплен статус Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и его независимость (статья 83-1). Важность данной нормы для нас заключатся в том, что Рекомендации омбудсмена должны учитываться при совершенствовании УПК и практики уголовного судопроизводства.

3) Полный запрет смертной казни. В статье 15 Конституции прямо указано: «1. Каждый имеет право на жизнь. 2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь запрещается». Это, конечно же, послужило причиной исключения из УПК всех упоминаний о смертной казни и необходимости пересмотра приговоров лиц, ранее приговоренных к высшей мере, в сторону замены наказания на пожизненное лишение свободы.

Таким образом, следует констатировать, что каждое внесенное изменение в Конституцию страны в части охраны прав человека и гражданина, а также по вопросам осуществления правосудия автоматически и напрямую влияет на уголовно-процессуальный закон страны, который в оперативном порядке приводится в соответствие с нормами Конституции. При этом можем констатировать, что потенциал Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан на сегодня достаточно большой и он еще не исчерпан.

БАЙМОЛДИНА Зауреш Хамитовна –
руководитель Астанинского центра Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз, к.ю.н., доцент, почетный профессор Академии правосудия при Высшем Судебном Совете Республики Казахстан

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИИ 1995 ГОДА НА ПАРАДИГМУ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ

На современном этапе исторического развития конституции стран концептуально определяют идеолого-юридическую (мировоззренческо-правовую) рамку судебной власти, конституируя ее место в государстве и обществе. Конституция, обозначая

567 В Уголовно-процессуальном кодексе нашли несоответствие Конституции РК, связанное с содержанием под стражей. URL: https://informburo.kz/novosti/v-ugolovno-processualnom-kodekse-nasli-nesootvetstvie-konstitucii-rk-sviazannoe-s-soderzaniem-pod-strazei?ysclid=mdf1w3u9os852562650.

предназначение, ценности и полномочия судебной власти, устанавливая принципы ее деятельности, а также определяя устройство судебной системы, оказывает ключевое влияние на парадигму судебной власти в государстве, так же, как и на парадигму других ветвей власти. Это означает, что конституция, комплексно и системно регламентируя основополагающие вопросы организации и деятельности судебной системы, формирует модель судебной власти. В этом контексте Конституция Республики Казахстан 1995 года[568] (далее – Конституция РК) в отношении судебной власти осуществляет несколько парадигмообразующих ипостасей (функций).

Во-первых, Конституция РК устанавливает юридическое основание судебной власти, определяя ее статус. Конституция закрепляет судебную власть как самостоятельную и независимую ветвь единой государственной власти, наряду с законодательной и исполнительной. Пункт 4 статьи 3 Конституции РК предусматривает, что государственная власть в Казахстане едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Следует отметить, что принцип разделения властей на конституционном уровне[569] впервые был провозглашен Конституцией РК 1993 года[570] – Преамбула первой Конституции Независимого Казахстана закрепляла следующее положение относительно основ конституционного строя: «Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с ним государственные органы в рамках

568 Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изм. и доп. по сост. на 19.09.2022). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/links (дата обращения: 19.05.2025).

569 Этот принцип ранее был провозглашен в судьбоносно-историческом для Казахстана документе – Декларации о государственном суверенитете нашего государства (см.: Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, принятая Постановлением Верховного Совета Казахской ССР от 25 октября 1990 г. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/B900001700_ (дата обращения: 26.05.2025). П. 7 Декларации гласит: «Государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Высшая судебная власть принадлежит Верховному Суду Казахской ССР.». П. 17 Декларации установил, что данный документ является основой для разработки новой Конституции Казахской ССР. Примерно год спустя – 16 декабря 1991 г. – был принят Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004400_/links (дата обращения: 26.05.2025), который законодательно установил, что государственная власть в Республике Казахстан строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 9), что судебная власть принадлежит Верховному суду и Высшему арбитражному суду Республики Казахстан (ст. 10). Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР и Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» послужили основой для разработки Конституции Республики Казахстан 1993 года.

570 Конституция Республики Казахстан, принятая 28 января 1993 года на девятой сессии Верховного Совета Республики Казахстан двенадцатого созыва (утратила силу в связи с принятием 30.08.1995 г. новой Конституции). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_ (дата обращения: 19.05.2025).

своих полномочий самостоятельны, взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов.». И это следует рассматривать как закономерное явление политико-юридического свойства, нашедшее отражение в Конституции Казахстана, ставшего независимым и суверенным государством после распада СССР. Как отмечает профессор Бондарь Н.С., «в судебной системе, правосудии проявляются глубинные характеристики государственной власти как суверенной, обладающей уникальными юридическими свойствами единства, полновластия, верховенства внутри страны и независимости на международном уровне»[571].

Конституция 1995 года внесла новые положения в идею о разделении власти на ветви по сравнению с Конституцией 1993 года, указав на единство государственной власти и обозначив правовую основу ее функционирования. Пункт 4 статьи 3 Конституции РК предусматривает, что «государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

В качестве органа судебной власти выступают лишь государственные суды. Согласно пункту 1 статьи 75 Конституции РК правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Единственным способом реализации судебной власти, как пишет российский ученый Хащина Э.Э., Конституция РФ называет судопроизводство[572]. Аналогичное утверждение применимо и к Конституции РК, которая предусматривает, что судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства (пункт 2 статьи 75). Следует заметить, что данные конституционные нормы сформулированы не просто объемно и в то же время кратко, но и вполне гибко. Это позволяет на уровне отраслевого законодательства вводить новые формы судопроизводства, например, как это произошло с принятием Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан[573] (далее – АППК РК).

В научной литературе, как правило, в качестве одной из основных характеристик судебной власти подчеркивается ее публично-государственная природа[574]. Представляется, что изучение правосудия требует применения мультипарадигмального подхода, который сейчас признается наиболее приспособленным для представления и систематизации знаний в различных областях. Данный подход позволяет рассматривать природу правосудия с трехаспектной позиции: социальной, государственной и нравственной. Указанные аспекты природы правосудия находятся в неразрывной связи между собой.

571 Бондарь Н. С. Экономический конституционализм: судебная доктрина и практика // Бондарь Н.С. 2-е изд., перераб. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025. - С.114.

572 Хащина Э.Э. Типология судебного процесса: понятие и подходы. URL: https://api-mag.kursksu.ru/api/v1/get_pdf/3399/ (дата обращения: 19.05.2025).

573 Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. (с изм. и доп. по сост. на 16.03.2025). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350 (дата обращения: 19.05.2025).

574 Бондарь Н. С. Указ. раб. - С.119.

Социальная природа правосудия продиктована тем, что правосудие – феномен (в значении постигаемого явления), порожденный обществом на определенном этапе его развития для сосуществования его индивидуумов и, следовательно, нормальной его жизнедеятельности. Поэтому вполне справедливо общепризнанное утверждение о том, что правосудие – это ценность для общества по отношению к индивидуумам. Социальная природа правосудия не может рассматриваться в отрыве от права, ибо «… право – часть более широкого понятия осуществления социальной власти…»[575]. С течением времени значимость правосудия для системы социальной организации общества возрастала, что нашло выражение в известном изречении римского права «правосудие – основа государства». Отсюда проистекает весомость правосудия для правопорядка в обществе. В современной юридической литературе подчеркивается социальная составляющая правосудия. Более того, сквозь призму данного аспекта правосудие определяется как «вид общественного блага, состоящий в разрешении правовых споров в соответствии с принципом справедливости путем принятия постановлений, имеющих обязательную силу»[576].

Государственная природа правосудия основывается на том, что само правосудие рассматривается как форма реализации судебной власти, следовательно, как атрибутивная принадлежность государственной власти[577]. По сложившейся традиции в самом общем виде правосудие определяется как форма или особый вид государственной (или правоприменительной) деятельности по рассмотрению и разрешению дел. Данный аспект понимания правосудия не вызывает возражений в научной литературе, можно лишь говорить об определенных уточнениях, дополнениях и нюансах, которые не влияют на сущностную его характеристику. Муромцев С.Л. продвигает ещё глубже идею государственно-правового статуса суда, определяя его равенство с законодателем в системе общественного регулирования. Он, в частности, считал, что «...в здоровой государственной жизни суд творит так же, как и законодатель, только при помощи иных приемов. Суд озабочен применением закона, который сохраняет свои корни в юридической совести общества, но он столько же озабочен видоизменением закона, когда этот последний перестал уже казаться справедливым. Судья – законодатель, судья – проводник в жизнь тех начал, которые сознание общества объявляет справедливыми и естественными»[578].

Истоком духовно-нравственной природы правосудия является то, что в основе права лежит присущая природе справедливость, причем справедливость эта понимается как вечное, неизменное и неотъемлемое свойство как природы в це-

575 Миндус П. Гнев разума и благодать чувств: обосновывая эмоции в праве // Правоведение. 2016. № 2. - С.9.

576 Костогрызов П.И. Понятие правосудия: философско-правовой анализ // Государство и право. 2019. № 10. - С.180.

577 Судебная власть // Под ред. Петрухина И.Л. М.: ООО «ТК Велби», 2003. - С.84-86.

578 Место и роль судебной власти в государственно-правовой системе: научная доктрина и практика. URL: https://pokolenie-pobediteley.ru/images/pdf/703.pdf (дата обращения: 19.05.2025).

лом, так и человеческой природы[579]. Издревле справедливость, право, закон, государство и правосудие рассматривались в неразрывной взаимосвязи между собой. Конституция нашей страны провозглашает, что Республика Казахстан утверждает себя правовым и социальным государством (пункт 1 статьи 1). В правовом государстве правосудие должно быть справедливым, т.е. государство должно гарантировать и обеспечивать гражданам право на независимый и беспристрастный суд как необходимое условие справедливого правосудия, органичной частью которого является право на справедливое судебное разбирательство[580].

Во-вторых, Конституция РК очерчивает параметры судебной системы, а именно, определяет структуру судебной власти, обозначает ее назначение и порядок формирования судейского корпуса. При этом следует отметить, что нормы Конституции РК в данной части существенно отличаются от Конституции 1993 года. В частности, ранее действовавшая Конституция устанавливала, что судебная власть в Республике Казахстан принадлежит Конституционному суду, Верховному суду, Высшему арбитражному суду и нижестоящим судам, учреждаемым законом (статья 95). С принятием Конституции 1995 года структура судебной власти изменилась.

Нельзя не отметить и то, что ранее действовавшая Конституция наделяла Верховный суд и Высший арбитражный суд правом законодательной инициативы (статья 71). Сейчас такое право принадлежит только Президенту страны, депутатам Парламента и Правительству (пункт 1 статьи 61 Конституции РК).

Необходимость принятия новой Конституции в 1995 году, в связи с чем Конституция 1993 года действовала столь непродолжительное время, пожалуй, наиболее четко и емко сформулирована в Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года[581]. В ней отмечается, что «Народ Казахстана, являясь неотъемлемой частью мирового сообщества, признавая приоритет прав и свобод человека, конституционно закрепил свою решимость создать демократическое общество и правовое государство. Общество стоит перед жесткой необходимостью неотложной глубокой, комплексной и всеобъемлющей правовой реформы с целью создания качественно новой, подлинно правовой системы Казахстана на основе принципов демократии, рыночной экономики, гуманизма и социальной справедливости, с учетом апробированного мировой практикой опыта. В целом судебная реформа должна быть реализована в следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных направлениях: реорганиза-

579 Нерсесянц В. С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. - С.426-427.

580 Баймолдина З. Х. Духовно-нравственная природа правосудия // Права человека и справедливое правосудие: современные тренды и новые векторы: Сборник материалов IV Евразийского форума по правам человека (г. Астана, 9 декабря 2022 г.) / Под ред. З.Х. Баймолдиной. - Астана: Издательство РГУ «Академия правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан», 2023. - С.3-8.

581 Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан, утвержденная постановлением Президента РК от 12 февраля 1994 г. № 1569 (утр. действие Указом Президента РК от 9 января 2006 г. № 1696). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001569_ (дата обращения: 20.05.2025).

ция судоустройства и судопроизводства; реформирование деятельности и структур правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, следствия, дознания, прокуратуры, национальной безопасности и юстиции, а также адвокатуры. Реформа судебной системы должна поднять социальный престиж судей, сделать суд надежным гарантом защиты прав и свобод личности, способствовать законному и справедливому разрешению конфликтов в обществе, решить вопросы правовой и социальной защиты судей и членов их семей.».

Примечательно, что в Концепции правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года[582] главным результатом исполнения Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года указывается принятие Конституции РК (1995 г.), «определившей стратегические направления развития общества и государства, закрепившей основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также новую систему государственных институтов». В ней также отмечено, что создана единая судебная система; приняты меры по обеспечению независимости судей, введен порядок пожизненного назначения судей с участием в формировании судейского корпуса всех ветвей власти и судейского сообщества; реализованы меры, повышающие их статус и уровень обеспеченности (раздел 1. Введение).

Основной Закон закрепил единство судебной системы, упразднив отдельную систему арбитражных судов[583]. Согласно пункту 3 статьи 75 Конституции РК судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом.

Немаловажно обратить внимание на дважды внесенные изменения в конституционные нормы, определяющие полномочия Высшего судебного органа страны, которые показывают динамику юридического подхода к его роли на определенных этапах развития казахстанского общества, а следовательно, отражают трансформацию судебных инстанций и реорганизацию судов нижестоящих уровней.

До конституционной реформы 2007 года[584] статья 81 Конституции РК предусматривала, что Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. В связи с расширением института специализированных судов в данной статье слова «судам общей юрисдикции» были заменены словами «местным и

582 Концепция правовой политики Республики Казахстан, утв. Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года № 949 (утратила силу Указом Президента Республики Казахстан от 17 июня 2011 года № 102). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_ (дата обращения: 20.05.2025).

583 Абдуллаев С. Роль Конституции в реформировании судебной системы. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31246778&pos=6;-135#pos=6;-135 (дата обращения: 20.05.2025).

584 Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254_/links (дата обращения: 20.05.2025).

другим судам». Градация между указанными судами уточнена Конституционным законом Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»[585] (далее – КЗ РК о судебной системе). К местным судам относятся областные и приравненные к ним суды – городской суд столицы, городские суды городов республиканского значения; районные и приравненные к ним суды – городской суд, межрайонный суд (пункт 2 статьи 3). Пункт 3 данной же статьи КЗ РК о судебной системе предусматривает, что в Республике Казахстан могут создаваться другие суды, в том числе специализированные суды. При этом перечень специализированных судов не указывается в исчерпывающем виде: конкретно называются военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних, а затем обозначается возможность создания других специализированных судов.

До конституционной реформы 2017 года[586] рассматриваемая статья Конституции РК действовала в следующей редакции: «Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.».

Таким образом, статья 81 Конституции РК дважды видоизменялась и с 10 марта 2017 года (действующая редакция) предусматривает, что «Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики.». Это было обусловлено пересмотром судебных инстанций, а конкретно, исключением института пересмотра судебных актов в порядке надзора, а также отнесением к подсудности Высшего судебного органа страны дел некоторых категорий. Так, согласно части 1 статьи 105 АППК РК Верховный Суд Республики Казахстан по правилам суда первой инстанции рассматривает административные дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, решений и действий (бездействия) Центральной комиссии референдума (ранее эти дела рассматривались в порядке гражданского судопроизводства).

Конституция РК четко определяет двуединое назначение судебной власти: судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики (пункт 1 статьи 76).

---

585 Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_ (с изм. и доп. по сост. на 01.01.2025) (дата обращения: 20.05.2025).

586 Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051/history (дата обращения 20.05.2025).

С принятием Конституции РК реализована идея расширения судебной подведомственности, что соответствует конституционному принципу: «Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод» (пункт 2 статьи 13). В соответствии с пунктом 2 статьи 76 Конституции РК судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. При этом необходимо соблюдение правил подведомственности и подсудности дел судам, а также установленного процессуальным законом порядка обращения в суд за судебной защитой.

Сообразно нормам Конституции РК разграничен процесс отправления правосудия от вопросов администрирования, фактически председатели судов и судебных коллегий освобождены от выполнения ими несвойственных судьям функций. Организационно-правовое, информационно-аналитическое и материально-техническое обеспечение деятельности судов всех уровней, предоставление правовой статистической документированной информации Комитету по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан осуществляются Судебной администрацией Республики Казахстан с территориальными подразделениями в областях, столице и городах республиканского значения. Задачи, полномочия и функции Судебной администрации Республики Казахстан определены Положением о ней, утвержденным Указом Президента страны от 19 января 2023 года № 106[587]. Руководитель Судебной администрации Республики Казахстан имеет высокий статус – является политическим государственным служащим, назначается на должность и освобождается от должности Главой государства по представлению Председателя Верховного Суда Республики Казахстан по согласованию с Высшим Судебным Советом Республики Казахстан.

В-третьих, Конституция РК устанавливает гарантии независимости судей, выражающиеся в принципах несменяемости, неприкосновенности и подчинения судей только Конституции и закону, в особом порядке избрания судей Верховного Суда Республики, назначения судей местных и других судов, освобождения их занимаемой должности, в запрете внешнего и внутреннего давления и вмешательства, а также бюджетной автономии судебной системы. Конституция РК устанавливает:

– судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (пункт 1 статьи 77);

– какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны (пункт 2 статьи 77);

587 Указ Президента Республики Казахстан от 19 января 2023 года № 106 «О некоторых вопросах Судебной администрации Республики Казахстан» (с изм. и доп. по сост. на 01.04.2025). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000106 (дата обращения: 21.05.2025). Ранее функции сходного характера выполнялись Комитетом по судебному администрированию при Верховном Суде Республики Казахстан, а затем Департаментом по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппаратом Верховного Суда Республики Казахстан).

– суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом (пункт 1 статьи 79);

– судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента страны, основанного на заключении Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, либо в случае, установленном подпункт 3) статьи 55 Конституции, – без согласия Сената Парламента Республики Казахстан, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений (пункт 1 статьи 79);

– требования, предъявляемые к судьям судов Казахстана, определяются конституционным законом (пункт 3 статьи 79);

– должность судьи несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (пункт 4 статьи 79);

– председатель и судьи Верховного Суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента страны, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета Республики Казахстан (пункт 1 статьи 82);

– председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом страны по рекомендации Высшего Судебного Совета Республики Казахстан (пункт 2 статьи 82);

– финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия (статья 80).

С 1 января 2022 года введен новый порядок финансирования судов, который обеспечивает материальную независимость судебной власти от исполнительных органов и выполнение судами их конституционных полномочий. Статья 57 КЗ РК о судебной системе устанавливает, что расходы судебной системы составляют не менее 6,5 % от общей суммы расходов по бюджетной программе 001 всех государственных органов, установленных республиканским бюджетом за предыдущий финансовый год. В случае снижения общей суммы расходов по данной бюджетной программе в результате уточнения республиканского бюджета, корректировки республиканского бюджета или проведения секвестра размер расходов на судебную систему, установленный республиканским бюджетом на соответствующий плановый период, не подлежит уменьшению. Расходы на судебную систему, установленные республиканским бюджетом на соответствующий плановый период, не подлежат секвестру. При уточнении, корректировке республиканского бюджета в течение текущего финансового года расходы на судебную систему, установленные республиканским бюджетом на соответствующий

плановый период, не подлежат уменьшению. Для администратора бюджетных программ судебной системы не устанавливается лимит текущих административных расходов, предусмотренный Бюджетным кодексом Республики Казахстан.

Важно отметить, что исполнительные органы не вправе вмешиваться в вопросы распределения средств, составляющих не менее 6,5 % от общей суммы расходов по бюджетной программе 001 всех государственных органов, установленных республиканским бюджетом за предыдущий финансовый год. Распределение бюджета судебной системы по уровням и направлениям расходов утверждается на расширенном пленарном заседании Верховного Суда Республики Казахстан в соответствии с утверждаемым им регламентом.

Одной из гарантий независимости суда являются меры ответственности за проявление неуважения к суду, предусмотренные отраслевыми законами. Так, согласно части 1 статьи 119 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан[588] такие меры применяются судом в целях реализации конституционного принципа равенства всех перед судом и задач правосудия.

В-четвертых, Конституция РК закрепляет базовые принципы правосудия (принципы судебной деятельности), которые в соответствии с пунктом 4 статьи 77 являются общими и едиными для всех судов и судей Республики. В аккумулированном виде эти принципы предусмотрены пунктом 3 статьи 77 Конституции РК (раздел VII. Суды и правосудие. Прокуратура. Уполномоченный по правам человека), которые, по сути, являются исходными правовыми взглядами на задачи и средства деятельности суда по рассмотрению и разрешению дел. Согласно данным конституционным нормам судья при применении закона судья должен руководствоваться следующими принципами: 1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда; 2) никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение; 3) никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом; 4) в суде каждый имеет право быть выслушанным; 5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон; 6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность; 7) никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди; 8) любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого; 9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания; 10) применение уголовного закона по аналогии не допускается.

588 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК (с изм. и доп. по сост. на 13.03.2025). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377 (дата обращения: 21.05.2025).

В разделе VII Конституции РК содержатся еще две статьи, предусматривающие принципы правосудия: осуществление правосудия только судом (пункт 1 статьи 75); решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей территории Республики Казахстан (пункт 3 статьи 76). Представляется, что, опираясь на последнюю приведенную конституционную норму, можно констатировать наличие такого принципа как обязательность исполнения судебных решений. Уместно отметить, что на официальном уровне – в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года**,** утвержденной Президентом страны, – исполнение судебных актов было признано завершающей стадией судопроизводства. Исходя из этого, в ней была обозначена необходимость принятия мер, обеспечивающих неукоснительное исполнение судебных актов[589].

Другие фундаментальные идеи о правосудии, обусловленные политико-экономическими установками и морально-нравственными ценностями в обществе, отражены в разделе II Конституции РК, именуемом «Человек и гражданин». Это следующие конституционные нормы-принципы:

– и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (пункт 2 статьи 12);

– каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод (пункт 2 статьи 13);

– каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (пункт 3 статьи 13);

– все равны перед законом и судом (пункт 1 статьи 14). В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность (пункт 1 статьи 6);

– достоинство человека неприкосновенно (пункт 1 статьи 17);

– каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (пункт 1 статьи 18);

– каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этого права допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом (пункт 2 статьи 18);

– государственные органы (суды) обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (пункт 3 статьи 18);

– каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения (пункт 2 статьи 19).

589 Подраздел 3.2. раздела 3 Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 (срок действия завершен). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (дата обращения: 21.05.2025). В настоящее время действует Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674 (дата обращения: 21.05.2025).

Судебная деятельность по рассмотрению и разрешению дел должна не только осуществляться согласно основным идеям, началам правосудия, но и, безусловно, им подчиняться. Судебная власть, которая сама призвана обеспечивать правопорядок, не должна нарушать основополагающие начала отправления правосудия, ибо это, прежде всего, противоречило бы сущности и предназначению данной ветви государственной власти. В то же время суды должны обладать реальной властью в обществе, подкрепленной совокупностью на практике соблюдаемых гарантий незыблемости независимости и авторитета. Только такой суд способен вершить правосудие в истинном смысле этого слова и только тогда можно говорить о поступательном движении к социально-ориентированному и справедливому обществу.

В-пятых, Конституция РК закрепляет прямое действие ее норм. Это четко выражено в п. 2 ст. 4, предусматривающей, что Конституция РК имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Это означает, что суды обязаны напрямую применять конституционные нормы, даже в тех случаях, когда отсутствует отраслевой закон, детализирующий конституционные положения. Указанная норма Основного закона страны усиливает правозащитную функцию судов, особенно по делам, которые в той или иной мере связаны с правами человека.

В странах с развитой судебной практикой Конституция выступает основой для формирования судебной доктрины. К сожалению, пока судебная доктрина не получила у нас должного развития, в то время как понимание судьями доктрин, воплощенных в отечественном законодательстве, является не только обязательным условием надлежащего применения закона, но и обеспечивает справедливость судебного акта, как результата правоприменения. В качестве примера можно привести доктрины правового государства и верховенства права, которые отражены в Конституции РК и проходят красной нитью через все конституционные нормы. Согласно названным доктринам основной целью государства признается осуществление прав граждан и организаций, а основным содержанием конституции провозглашаются эти права. Поэтому для казахстанских судей важно уяснить, что правовые доктрины следует воспринимать как системный метод разрешения судебных дел. Такой подход к аргументации судебных решений чрезвычайно важен, поскольку он позволит не только существенно повысить уровень судейского правосознания и мышления, но и заложит основы для нового уровня требований к процессуальной деятельности сторон, других лиц, участвующих в судопроизводстве, и их представителей. В конечном итоге все это послужит повышению качества отправления правосудия и эффективности защиты нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций.

Представляется, что для обеспечения полноценной реализации норм Конституции РК о правовом и социальном государстве, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1), необходимо обучение всех судей по специальной программе, посвященной вопросам правовой,

судебной доктрины с точки зрения конституционных положений. Алгоритм проведения обучения следует выработать совместно Верховному Суду Республики Казахстан и Высшему Судебному Совету Республики Казахстан. Это содействовало бы реализации намеченных к 2030 году следующих результатов: достижению среднего уровня стран ОЭСР по индексу верховенства права World Justice Project – не ниже 0.60 баллов, а по индикатору «Независимость судебной системы» Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума – не ниже 50-го места[590].

Конституционные принципы имеют большое значение не только для правоприменительной практики, но и для нормотворческой деятельности. Профессор Бондарь Н.С. пишет, что «конституционные ориентиры не только лежат в основе текущей законопроектной деятельности, но и используются при определении программных начал перспективного развития законодательства о судебной системе»[591]

Нормотворческая деятельность в сфере отправления правосудия, связанная как с совершенствованием его в целом, так и с внесением изменений и дополнений в отдельные его институты, должна осуществляться в соответствии с конституционными идеями о правосудии, сутью которых являются:

– гарантирование каждому рассмотрения его дела с соблюдением всех требований закона справедливым, независимым, беспристрастным судом и обеспечение реального восстановления нарушенного права и законного интереса лица, т. е. неукоснительности исполнения судебных предписаний (принципы законности, справедливости, независимости суда и судьи, обязательности судебных решений и их исполнимости, а также объективность и неподкупность судьи);

– конституирование судебного процесса, обеспечивающего вынесение не только законных и обоснованных судебных решений, но и достижение социальных целей, укрепляя социальную справедливость, поддерживая правопорядок, безопасность и устойчивость в обществе (принципы состязательности, равноправия сторон в процессе, рационального правоприменения, а также профессиональная компетентность судьи);

– совершенствование инструментариев, обеспечивающих подотчетность суда перед обществом, но не нарушающих при этом принцип независимости суда и судьи (принцип гласности судебного процесса, а также открытость и прозрачность деятельности по отправлению правосудия путем широкого освещения различных ее аспектов). Подотчетность – один из ключевых факторов для надлежащего функционирования не только суда, но и других государственных органов.

В целом же Конституция РК определяет *модель судебной власти*[592] *в стране. Очевидно, что, если казахстанская правовая система по своей характеристике*

590 Подраздел 8.1. раздела 8 Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (дата обращения: 21.05.2025).

591 Бондарь Н.С. Экономический конституционализм: судебная доктрина и практика // Бондарь Н.С. 2-е изд., перераб. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2025. – С.117.

592 Термин «модель судебной власти» употребляется в следующем значении: как целостное представление о данной ветви государственной власти, складывающееся, в первую очередь, посредством восприятия способов ее организации и функционирования.

относится к континентальной (романо-германской) правовой системе, то и неоспорима принадлежность модели судебной власти в Казахстане к данной системе. Это выражается в следующем: основой организации и деятельности судебной власти является кодифицированное право (закон – главный источник права); судья при рассмотрении и разрешении дел руководствуется законом (решение суда должно быть законным и обоснованным)[593], а не судебными прецедентами; суд применяет, а не создает нормы права; суды рассматривают и разрешают дела, контроль же за соответствием законов Конституции РК осуществляет Конституционный Суд РК, который находится вне единой судебной системы; суду отводится активная роль в руководстве процессом.

Однако нашей модели присущи свои особенности, которые проявляются в ярко выраженной в последние годы социализации судебной власти. Социальная ориентированность правосудия свидетельствует о возрастании ее роли в механизме поддержания правопорядка, обеспечения безопасности и справедливости в обществе в русле конституционного регламентирования.

Во-первых, в данной характеристике следует выделить такие формы социализации судебной власти, как расширение рамок публичности, открытости судебных процессов, вплоть до трансляции судебного разбирательства; усиление отчетности, включая публикацию судебных решений и статистических данных о судебной деятельности; расширение категорий дел по уголовным делам, где судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Вместе с тем следует признать, что есть необходимость в создании системы мониторинга качества работы судей и в улучшении информирования общества о различных аспектах сферы отправления правосудия.

Во-вторых, наблюдается тенденция к ориентированности судебной деятельности, при которой предоставляется возможность для учета социальных аспектов правовых конфликтов и ставятся цели достижения социальной справедливости посредством применения, например, таких институтов, как примирение, восстановительное правосудие и реабилитация. Модификация судопроизводства в данных направлениях не является новой для казахстанского правового пространства, о чем свидетельствуют исторические сведения. Так, исследователи отмечают следующее: «…основной целью степного правосудия являлось примирение враждующих сторон. То есть озвучивались решения, как правило, устраивающие обе стороны, а не приговор. При этом решения нередко были нестандартными с точки зрения современной юриспруденции, но понятными народу, созвучными их внутренней ментальности и сознанию. Почему не оспаривались решения степных

593 Согласно нормам УПК РК, приговор и постановление суда должны отвечать требованиям не только законности и обоснованности, но и справедливости. В частности, это предусмотрено ч. 1 ст. 424, ч. 1 ст. 426, ч. 1 ст. 432, ч. 14 ст. 494. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года (с изм. и доп. по сост. на 24.05.2025). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231 (дата обращения: 24.05.2025).

судей? Потому что решения принимались с учетом всех особенностей, нюансов дела, максимально справедливо»[594].

Следует также отметить, что в казахстанское судопроизводство имплементированы отдельные элементы англосаксонской правовой системы. В частности, можно указать институты раскрытия доказательств и досудебного протокола, которые в определенной их части были внедрены в гражданский процесс.

Таким образом, конституционно определенная модель судебной власти в Казахстане соответствует параметрам континентальной (романо-германской) правовой системы, адаптированной к местным условиям, с траекторией на модернизацию, направленную на обеспечение верховенства права, справедливости правосудия и усиление доверия общества.

Список использованной литературы

1. Абдуллаев С. Роль Конституции в реформировании судебной системы. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31246778&pos=6;-135#pos=6;-135 (дата обращения: 20.05.2025).

2. Баймолдина З.Х. Духовно-нравственная природа правосудия // Права человека и справедливое правосудие: современные тренды и новые векторы: Сборник материалов IV Евразийского форума по правам человека (г. Астана, 9 декабря 2022 г.) / Под ред. Баймолдиной З.Х. - Астана: Издательство РГУ «Академия правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан», 2023.

3. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм: судебная доктрина и практика. / Бондарь Н.С. 2-е изд., перераб. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 304 с.

4. Костогрызов П.И. Понятие правосудия: философско-правовой анализ // Государство и право. 2019. № 10.

5. Миндус П. Гнев разума и благодать чувств: обосновывая эмоции в праве. // Правоведение. - 2016. - № 2.

6. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. - М.: Норма, 2005. – 656 с.

7. Правовая система Республики Казахстан: генезис, развитие, современное состояние: коллективная монография. / Под ред. д.ю.н., проф. Аничкина Е.С., д.ю.н., проф. Сорокина В.В., д.ю.н., проф. Ибрагимова Ж.И.; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2025. – 546 с.

8. Судебная власть. / Под ред. Петрухина И.Л. - М.: ООО «ТК Велби», 2003. – 720 с.

9. Хащина Э. Э. Типология судебного процесса: понятие и подходы. URL: https://api-mag.kursksu.ru/api/v1/get_pdf/3399/ (дата обращения: 19.05.2025).

594 Правовая система Республики Казахстан: генезис, развитие, современное состояние: коллективная монография // под ред. д.ю.н., проф. Аничкина Е.С., д.ю.н., проф. Сорокина В.В., д.ю.н., проф. Ибрагимова Ж.И.; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2025. - С.237-238.

АКИМБЕКОВА Саида Аминовна –
член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, академический профессор Высшей школы права «Әділет» Каспийского университета, д.ю.н.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционализация права относится к числу наиболее актуальных проблем современного конституционализма, исследуемых в настоящее время не только специалистами в области конституционного права, но и учеными, занимающимися проблемными вопросами иных отраслей права. К числу исследователей данной тематики относятся А.Д. Рахметулин[595], Р.К. Сарпеков[596], М.Х. Хасенов[597] и др.

Прежде чем раскрыть понятие конституционализации гражданского процессуального права, следует понять, что собой представляет понятие «конституционализация».

Конституционализация – термин, появившийся в отечественной литературе относительно недавно. Понятие «конституционализация» введено в научный оборот зарубежными исследователями, оно происходит от слова «конституция». В настоящее время термин «конституционализация» не получил своей однозначной интерпретации.

Термин «конституционализация» начал использоваться впервые в начале XIX века. Активная же разработка категории «конституционализация» зарубежными и казахстанскими учеными началась в конце XX – начале XXI в. и продолжается по настоящее время.

Ряд ученых обоснованно утверждают, что в отношении термина «конституционализация» имеется ряд дискуссий, в которых используются, соответственно, различные понятия и представления о конституции, конституционализме и конституционализации»[598].

---

595 Рахметулин А.Д. Конституционализация уголовного судопроизводства: понятие и содержание. // Вестник Карагандинского университета. Серия «Право». - 2023. - № 3(111). - С. 77-86.

596 Сарпеков Р.К. Перспективы конституционализации административной юстиции в государствах - членах ЕАЭС. // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. - 2022. - No 1 (68). - С. 14-21.

597 Хасенов М.Х. Конституционная законность и верховенство права. // «Ценность человека в евразийской модели конституционализма: от идей к реальности (к 25-летию Конституции Республики Казахстан)»: сборник материалов международной научно-практической конференции (29 августа 2020 года). – Нур-Султан, 2020. - С.60-71.

598 Браун Г. Конституционализация чего? // Global Constitutionalism. – 2012. – № 2. - С. 201-228; Петерс А. Правовые системы и процесс конституционализации: новое определение соотношения. // Институт Макса Планка по зарубежному публичному и международному праву. Дайджест Публичного Права. - 2013. - Вып. 2. - С. 239-332.

Рассматривая различные точки зрения относительно понятия «конституционализация» можно выделить общие признаки, которые указывается всеми авторами:

1) конституционализация – это процесс;

2) конституционализация – это закрепление в конституции каких-либо правовых явлений, в том числе положений законодательства, обретение ими конституционного статуса (в особенности прав и свобод человека и гражданина);

3) при ответе на вопрос, конституционализация «чего?», данный феномен в основном рассматривается как конституционализация правового порядка (взглядов, концепций, механизмов рассмотрения дел и статусов граждан в различных отраслях права): процедура его наполнения конституционными нормами; влияние конституционных норм на иные отрасли права; юридизация политической жизни (формализация юридических процессов в части закрепления прав и обязанностей личности, авторитетных судебных механизмов защиты прав); учет важной роли законодательной власти и конституционной юстиции; подчинение и ограничение деятельности органов публичной власти положениями конституции[599].

Любая правовая доктрина так или иначе признает определяющее влияние динамики общественных отношений на развитие права и законодательства, призванного эти отношения регулировать. Вопрос конституционализации особенно важен в тех сферах, которые представляют собой авангард конституционно-правового гарантирования основных прав и свобод человека и гражданина, иных конституционных ценностей, соблюдения конституционного баланса частых и публичных интересов в стране. Гражданское судопроизводство, безусловно, составляет одну из таких сфер, поскольку главным образом именно независимый и одновременно доступный, компетентный и справедливый суд обеспечивает верховенство права в государстве.

Принятие Конституции Республики Казахстан 1995 года[600] стимулирует важный процесс конституционализации отраслей права. И хотя в практической плоскости государством уже предпринят ряд значительных шагов по воплощению в гражданском процессуальном праве конституционных идей и принципов, в теоретическом отношении процесс конституционализации еще не стал предметом углубленного анализа. Сама тема конституционализации гражданского процессуального права представлена в библиографии откровенно слабо.

В данной статье осуществлена попытка дать теоретический анализ динамического аспекта конституционализации как протяженного во времени процесса с учетом его структурно-функциональной характеристики, позволяющей выявить основные черты механизма воплощения в гражданском процессуальном праве конституционных ценностей.

---

599 Плотникова И.Н. «Конституционализация»: к вопросу о понятии. // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. - 2021. - Т. 21, вып. 2. - С. 191.

600 Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. - 1996. - № 4. - ст. 217.

Для гражданского процессуального права «конституционализация» предполагает усиление роли Конституции как базы для развития гражданского процессуального права, всестороннее укрепление взаимосвязей конституционных и гражданско-процессуальных норм, жесткий контроль гражданско-процессуального регулирования через механизмы конституционного правосудия. Полагаем, что базовое, фундаментальное значение конституционно-правовых норм оказывает на гражданское процессуальное право самое существенное влияние.

Эта взаимосвязь обуславливается тем, что Конституция закрепляет форму осуществления судебной власти и ее назначение, устанавливает систему судов, предусматривает гарантии независимости судей и предъявляемые к ним требования. Данные конституционные положения являются исходными для правового регулирования порядка рассмотрения и разрешения судами гражданских дел[601].

Если же принять во внимание суждение М.В. Баглая о том, что предмет конституционного права охватывает только две основные сферы общественных отношений, одна из которых — охрана прав и свобод человека[602], то совместное применение конституционных и собственно гражданско-процессуальных норм неизбежно происходит едва ли не в каждом гражданско-процессуальном правоотношении.

Так, Конституция Республики Казахстан 1995 года закрепила вполне демократические основы гражданского судопроизводства, в том числе: право на судебную защиту (ст. 13), равенство всех перед законом и судом (ст. 14), осуществление правосудия только судами (ст. 75); независимость судей и подчинение их только Конституции и закону (ст. 77).

В системе конституционализации правовой системы, которая состоит из системы законодательства, правоприменительной практики, правосознания и правовой культуры, важное место занимает конституционализация гражданского процессуального законодательства.

Конституция Республики Казахстан содержит множество норм, имеющих теоретическое практическое значение для конституционализации гражданского процессуального законодательства в плане его реализации на основе законности и обоснованности.

Суд является одним из основных участников конституционализации. В.И. Крусс определяет суд как «ключевого» участника данного процесса[603]. По его мнению, суд выполняет данную роль, осуществляя судебную дискрецию[604]. Разрешение юридических споров – это деятельность, связанная с правильным выбором

601 Баймолдина З.Х. Гражданское процессуальное право Республики Казахстан: в двух томах. Т. 1. Общая часть (Темы 1-15). Учебник. – Алматы: КазГЮА, 2001. – С. 46.

602 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. - 6-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2007. - С. 17.

603 Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография. - М.: Норма: Инфра-М, 2017. - С. 133.

604 Крусс В.И. Конституционная судебная дискреция в механизме конституционализации правовой системы России // Российская юстиция. – 2012. – № 9. – С. 40.

подлежащей применению нормы права. Указанный выбор суд делает, основываясь на сопоставлении правовых предписаний, в ходе которого, по словам В.И. Крусса, «взвешивает коллизионные ценности», разрешая противоречие между конституционными принципами[605]. В любом правовом конфликте всегда сталкиваются интересы его участников. И одни, и другие подлежат защите в том объеме и в тех пределах, в которых это допустимо. Даже в случае совершения неправомерного деяния правонарушитель имеет право на объективное, полное и всестороннее исследование всех обстоятельств дела, на защиту, на объективный, компетентный, профессиональный суд. Суд призван взвесить указанные ценности и вынести решение. При принятии решения судья, основываясь на законе и своем внутреннем убеждении, руководствуется своими правовыми сознанием и правовой культурой. И чем более конституционными они будут, тем вероятнее вынесение правоприменителем решения, соответствующего принципам Конституции.

Гражданское процессуальное право – это система правовых норм, регулирующих деятельность суда по рассмотрению и разрешению гражданских дел. Предметом регулирования гражданского процессуального права является гражданский процесс (судопроизводство)[606].

Проявление конституционализации гражданского судопроизводства мы видим в самой Конституции, поскольку права и свободы человека и гражданина, если они вовлекаются в гражданское судопроизводство, отражены в конституционных нормах.

Конституционализация касается системы правовых норм, регулирующих гражданско-процессуальные отношения, то есть она обеспечивает внедрение в гражданское процессуальное законодательство идей, принципов, норм и положений Конституции Республики Казахстан. Здесь Конституция Республики Казахстан выступает в роли главного источника конституционализации норм гражданского судопроизводства. Вместе с тем Конституция Республики Казахстан не ограничивает использование в качестве источника только ее норм и положений, а предполагает возможность действия в Казахстане фундаментальных основ международно-правового регулирования, поскольку допустимость применения и использования норм международного права установлена смыслом конституционных положений, определяющих приоритет международных правовых предписаний в случаях, предусмотренных самой Конституцией РК. Кроме того, Конституция сама обладает необходимым и прогрессивным международно-правовым сегментом в своем содержании.

Следовательно, процесс приведения гражданского процессуального законодательства в соответствие с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, также подпадает под понятие конституционализации гражданского судопроизводства.

---

605 Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография. - М.: Норма: Инфра-М, 2017. - С. 135.

606 Ярков В.В. Гражданский процесс: Учебник. – 8-е изд., перераб. и доп. - М., 2012. - С. 12.

Так, согласно ст. 2 ГПК РК «Конституция Республики Казахстан имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. В случае противоречия между нормами ГПК РК и Конституции РК действуют положения Конституции.

В случае противоречия между нормами ГПК РК и Конституционным законом Республики Казахстан действуют положения Конституционного закона. В случае противоречия между нормами ГПК РК и иными законами действуют положения ГПК РК.

Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед ГПК РК и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона»[607].

Исходя из положений данной статьи процесс конституционализации гражданского процессуального законодательства идет непрерывно с учетом того, что этот массив включает в себя, помимо Гражданского процессуального кодекса РК 2015 года, ряд других законов и иных нормативных правовых актов, в которых содержатся правовые предписания, имеющие прямое или опосредствованное отношение к порядку производства по гражданским делам. К ним относятся Конституционные законы Республики Казахстан, регламентирующие деятельность судебной власти и органов прокуратуры[608], законы Республики Казахстан, регулирующие систему и адвокатскую деятельность[609] и другие нормативные правовые акты.

На наш взгляд конституционализацию права и, в частности, гражданского процессуального права следует рассматривать как усиление контроля Конституции над гражданскими делами в результате обогащения конституционных принципов: осуществление правосудия только судом (ст. 75); независимость судей (ст. 77); равенство всех перед законом и судом (ст. 14); язык судопроизводства (ст. 19); состязательность и равноправие сторон (ст. 13) и др.

Конституция Республики Казахстан, имея прямое действие и высшую юридическую силу, предполагает необходимость последовательной реализации ее положений и принципов в текущем отраслевом, в том числе процессуальном, законодательстве. А это невозможно без глубокой проработки концепции развития основополагающих конституционных принципов судопроизводства в отраслевом законодательстве и их реализации в судебной правоприменительной деятельности.

Остановимся на некоторых принципах гражданского процессуального права, которые вытекают из норм Конституции Республики Казахстан.

---

607 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК. // Ведомости Парламента РК 2015 г., № 20-VI, ст. 114.

608 Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года N 132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». // Ведомости Парламента Республики Казахстан. - 2000 г. - N 23. - ст.410; Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК «О прокуратуре». // Казахстанская правда. - 7.11.2022. - №212 (29839).

609 Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 176-VI ЗРК «Об адвокатской деятельности и юридической помощи». // Ведомости Парламента РК. - 2018 г. - № 16. - ст. 52.

Язык судопроизводства. Язык является признаком, определяющим принадлежность лица к определенной национальности, определенной этнической группе.

Конституционный принцип национального языка выражает государственно-правовое признание равноправия всех наций и народностей, населяющих ту или иную страну[610].

Согласно п. 2 Нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 13 «О некоторых вопросах применения принципа языка судопроизводства» применение принципа языка судопроизводства является правовой гарантией обеспечения защиты прав и свобод лиц, участвующих в судебном процессе[611].

В соответствии со ст. 5, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и гражданина, ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах каждое лицо необходимо в срочном порядке и подробно уведомить о языке, который он понимает.

Согласно п. 2 ст. 19 Конституции Республики Казахстан, никто не может подвергаться дискриминации по признаку языка. Данная норма также нашла свое отражение в ст. 14 ГПК РК, где говорится о том, что судопроизводство ведется на казахском языке, наравне с казахским официально в судопроизводстве употребляется русский язык, а в установленных законом случаях и другие языки.

Статья 13 Закона РК «О языках в Республике Казахстан» также предусматривает, что судопроизводство в Республике Казахстан ведется на государственном языке, а при необходимости в судопроизводстве наравне с государственным употребляется русский язык или другие языки.

Всякое ограничение прав человека и гражданина, основанное на незнании им языка, на котором ведется судопроизводство, и необеспечение ему возможности использования на любой стадии процесса родного языка является одним из главных нарушений норм отечественного законодательства.

Более того, можно при исследовании данного принципа отметить, что гражданско-процессуальное законодательство также оказывает колоссальное воздействие на механизм реализации конституционных норм.

Так, например, ч. 3 и 4 ст. 14 ГПК РК содержат гарантии соблюдения принципа языка судопроизводства, которые предоставляются государством бесплатно. ГПК РК прямо содержит право лиц, участвующих в деле, не владеющих или недостаточно владеющих языком, на котором ведется производство по делу, бесплатно пользоваться услугами переводчика. Лицам, не владеющим языком судопроизводства, судом бесплатно обеспечивается перевод необходимых им в силу закона материалов дела.

---

610 Петрухин И.Л., Михайловская И.Б. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. – М.: Издательство «Проспект», 2013. – С. 85.

611 Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 13 «О некоторых вопросах применения принципа языка судопроизводства». // Казахстанская правда. - 2.02.2017. - № 22 (28401).

Анализируя данный конституционный принцип в гражданском процессуальном праве, хотелось бы отметить, что ст. 7 Конституции Республики Казахстан предусматривает: «В Республике Казахстан государственным является казахский язык. В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык». И в данной связи полагаем, необходимо в ст. 14 ГПК РК и ст. 13 Закона РК «О языках в Республике Казахстан» внести изменение и исключить из этих статей словосочетание «другие языки».

Принцип состязательности и равноправия сторон. Конституционный принцип состязательности и равноправия сторон имеет в демократическом правовом государстве универсальное значение для функционирования судебной власти во всех формах реализации судопроизводства, включая конституционное, гражданское, административное, уголовное. Вытекая, в конечном счете, из фундаментального требования современного конституционализма о равенстве всех перед законом и судом, он определяет сами основы правового регулирования взаимоотношений между сторонами судебно-правового спора (разбирательства), а также - между сторонами и судом.

Вместе с тем сам по себе универсальный характер конституционного принципа состязательности и равноправия сторон не исключает установления определенных особенностей при его закреплении и нормативной конкретизации в отраслевом законодательстве. Подобные различия, отраслевая дифференциация содержательных характеристик конституционного принципа состязательности и равноправия сторон связаны с объективными особенностями, вытекающими из фактического положения и юридических особенностей участников судопроизводства, а также характера складывающихся между ними отношений, лежащих в основе судебного спора.

Принцип состязательности и равноправия сторон активно исследовался, в основном, с позиций гражданского процессуального права. После закрепления принципа состязательности и равноправия в Конституции Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г. исследования его нормативного содержания с точки зрения только процессуального права стало явно недостаточно. Имеющиеся же исследования указанного принципа с позиций конституционного права, как правило, сводятся в основном к комментированию соответствующих положений Конституции.

Недостаточное внимание к анализу теоретических проблем принципа состязательности и равноправия не могло не сказаться и на эффективности уровня правового регулирования соответствующих отношений в гражданском процессе, равно как и на процессуальных гарантиях практической реализации соответствующего принципа.

В основе фундаментальных характеристик состязательности и равноправия сторон как конституционного принципа судопроизводства (ст. 15 ГПК РК) лежит современная конституционная концепция равноправия как одного из наиболее универсальных и всеобщих принципов статусных и функциональных характери-

стик субъектов права в современном демократическом правовом государстве, что предполагает, прежде всего, конституционное требование равенства всех перед законом и судом (ст. 14).

Конституция Республики Казахстан широко, всесторонне регламентирует юридические основы равенства всех перед законом и судом, формируя тем самым режим равноправия, включающий:

а) нормативные (предоставительно-обязывающие) характеристики конституционного принципа равенства всех перед законом и судом;

б) правовые, организационные, иные гарантии его реализации в судопроизводстве;

в) юридические средства защиты принципа равенства всех перед законом и судом от произвольных нарушений со стороны третьих лиц, включая органы государственной власти;

г) различные формы юридической ответственности за нарушение конституционного требования равенства всех перед законом и судом.

Уже на этом, наиболее высоком уровне конституционного обобщения требований равноправия, данный институт характеризуется единством материальных и процессуальных начал. Последние наиболее концентрированно проявляются в равенстве перед судом - как с точки зрения требований к правовому регулированию судоустройства, так и судопроизводства.

При этом в содержании соответствующих правоотношений можно выделить различные аспекты, характеризующие, в частности, взаимоотношения: между сторонами в процессе, между стороной и судом, между судами внутри судебной системы в связи с решением конкретного дела. С учетом особенностей данных процессуальных отношений, проявляющихся в том числе в различном соотношении публичных и частных начал, принцип конституционного равноправия при этом также реализуется различным образом: и как требование равного процессуального положения сторон; и как требование применения судом равного масштаба к процессуальным действиям и их оценке каждой из сторон; и как требование равной защиты от неправосудного решения суда.

Состязательность и равноправие сторон - это единый, с точки зрения своего нормативно-правового содержания, конституционный принцип, находящийся в субординационном положении по отношению к универсальному принципу равенства всех перед законом и судом.

При наличии тесных системных взаимосвязей соответствующих конституционных принципов они имеют относительно самостоятельное регулятивное значение, собственные уровни своей реализации, получая закрепление в разноструктурных частях Конституции Республики Казахстан (ст. 13 и ст. 14).

Системный анализ норм ГПК РК данные двух значимых конституционных принципов объединил в одну статью 15. «Состязательность и равноправие сторон». Важное значение для понимания юридической природы состязательности и равноправия сторон как принципа гражданского судопроизводства имеет

выявление особенностей соотношения конституционных и процессуально-отраслевых начал при закреплении данного принципа.

Присутствие конституционных начал во всей системе процессуально-отраслевого регулирования состязательности и равноправия сторон в гражданском судопроизводстве не исключает широкую дискрецию законодателя в выборе вариантов законодательного закрепления требований состязательности и равноправия сторон с точки зрения степени детализации, в том числе - посредством «расчленения» состязательности, с одной стороны, и равноправия сторон, с другой, на самостоятельные процессуально-отраслевые принципы.

В целях успешного решения задач гражданского судопроизводства и достижения судебной истины в настоящее время в ГПК РК (ч. 4 ст. 15) предусмотрена активность суда в структуре доказательственной деятельности, призванной оказать содействие сторонам в доказывании на основе соблюдения принципа равноправия сторон.

Внесение данного положения в ГПК РК также является проявлением конституционализации гражданского процессуального законодательства.

Принятие Конституции РК в 1995 году ознаменует собой начало нового этапа в развитии правовой системы страны. При этом одной из его базовых, ведущих характеристик, вне сомнений, надо признать отчетливую тенденцию конституционализации всех правовых институтов, а также придание конституционного характера всем правотворческим и правоприменительным процессам и явлениям.

Важное значение имеет процесс конституционализации гражданского процессуального права – отрасли, которая по своей природе регламентирует правоприменительную деятельность судов по защите оспариваемых или нарушенных субъективных прав граждан, а также организаций.

Реализация Конституции Республики Казахстан представляет собой многогранный и многофункциональный процесс претворения ее норм, принципов и ценностей в правомерное поведение участников правоотношений, который обеспечивает действие конституционных норм. В свою очередь, о действии Конституции можно говорить тогда, когда осуществляется полное воздействие конституционных норм на общественные отношения в различных его аспектах, включая информационное, ценностно-мотивационное и регламентирующее воздействие Конституции на государственную и общественную жизнь.

Список использованной литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 6-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2007. – 784 с.

2. Баймолдина З.Х. Гражданское процессуальное право Республики Казахстан: в двух томах. Т.1. Общая часть (Темы 1-15). Учебник. - Алматы: КазГЮА, 2001. – 416 с.

3. Браун Г. Конституционализация чего? // Global Constitutionalism. 2012. № 2.

4. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография. - М.: Норма: Инфра-М, 2017. – 240 с.

5. Крусс В.И. Конституционная судебная дискреция в механизме конституционализации правовой системы России // Российская юстиция. - 2012. - № 9.

6. Петерс А. Правовые системы и процесс конституционализации: новое определение соотношения // Институт Макса Планка по зарубежному публичному и международному праву. Дайджест Публичного Права. - 2013. Вып. 2.

7. Петрухин И.Л., Михайловская И.Б. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. – М.: Издательство «Проспект», 2013. – 688 с.

8. Плотникова И.Н. «Конституционализация»: к вопросу о понятии // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2021. Т.2. Вып. 2.

9. Рахметулин А.Д. Конституционализация уголовного судопроизводства: понятие и содержание // Вестник Карагандинского университета. Серия «Право». - 2023. - № 3(111).

10. Сарпеков Р.К. Перспективы конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. 2022. - № 1 (68).

11. Хасенов М.Х. Конституционная законность и верховенство права // «Ценность человека в евразийской модели конституционализма: от идей к реальности (к 25-летию Конституции Республики Казахстан)»: сборник материалов международной научно-практической конференции (29 августа 2020 года). - Нур-Султан, 2020.

12. Ярков В.В. Гражданский процесс: Учебник. / Отв. ред. Ярков В.В. 8-е изд., пераб. и доп. - М., 2012.

БЕГАЛИЕВ Бахытбек Адильханович –
профессор Университета Нархоз,
руководитель Центра по защите предпринимательства
и социологии уголовных правонарушений Евразийского института
экономико-правовых исследований Университета Нархоз, к.ю.н.,
судья в отставке

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Конституционные гарантии и необходимость реформ

Основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (часть 2 статьи 1 Конституции Республики Казахстан).

Конституция Республики Казахстан гарантирует гражданам широкий спектр прав в публичной сфере. Однако механизмы их эффективной защиты в стране долгое время оставались ограниченными. Ранее рассмотрением дел, связанных с

обжалованием действий государственных органов, а также несоответствием нормативных правовых актов Конституции, занимались различные суды в зависимости от субъектного состава участников спора (экономические, военные, гражданские суды). Действовавшее административное и гражданское законодательство не могло в полной мере регулировать правовые пробелы между государственным аппаратом и гражданами, бизнесом.

Реформа административной юстиции, новые конституционные принципы

Ситуация начала меняться с реформой судебной системы. В 2021 году в Казахстане была введена система административной юстиции, целью которой стало обеспечение защиты прав граждан в их отношениях с государственными органами. С учетом международного опыта был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс (АППК), ставший основным инструментом контроля за законностью действий государственных органов.

Введение административной юстиции как самостоятельного вида судопроизводства направлено на укрепление демократического, правового, светского и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, как это закреплено в статье 1 Конституции Республики Казахстан.

Следующий значительный шаг в развитии механизмов конституционного контроля связан с учреждением Конституционного Суда Республики Казахстан, начавшего свою деятельность с 1 января 2023 года. Нововведением стало предоставление гражданам права обращаться в Конституционный Суд, если они считают, что применённый в их деле закон противоречит Конституции. Этот институт призван укрепить основы правового государства и расширить возможности граждан по защите своих конституционных прав.

Основные принципы административной юстиции

В основе как административной юстиции, так и деятельности Конституционного Суда лежат принципы, направленные на защиту прав граждан.

К ним относятся следующие принципы:

- справедливости;
- соразмерности;
- ограничения административного усмотрения;
- приоритета права;
- охраны права на доверие;
- запрета злоупотребления формальными требованиями;
- презумпции достоверности;
- единообразия административных процедур и актов.

Концепция «слышащего государства» и особенности АППК

Особого внимания заслуживает концепция «слышащего государства», заложенная в основу АППК. Новые принципы, предусмотренные кодексом, значительно отличаются от тех, что ранее не были отражены в процессуальном и процедурном законодательстве.

Например, вместо принципа состязательности и равноправия сторон, как в гражданском судопроизводстве, в АППК предусмотрен принцип активной роли суда, направленный на устранение неравенства в возможностях сторон по сбору доказательств. Согласно пункту 2 статьи 129 АППК, бремя доказывания в большинстве случаев возлагается на административный орган, издавший обжалуемый акт.

Также правоприменители обязаны руководствоваться принципами соразмерности и запрета злоупотребления формальными требованиями при принятии административных актов (статьи 10 и 14 АППК). Противоречия в законодательных актах должны толковаться в пользу участников административных процедур (статья 12 АППК).

Принцип охраны права на доверие (статья 12 АППК) гласит, что доверие участников административных процедур к действиям административного органа охраняется законом. Незаконный административный акт, принятый по вине госоргана, а также незаконные действия или бездействие не могут влечь негативных последствий для участников административного процесса.

Реализация конституционных принципов

Говоря о вышеперечисленных принципах административной юстиции, которые существенно отличаются от классических принципов правосудия и деятельности государственных органов, необходимо подчеркнуть их направленность на защиту прав физических и юридических лиц.

Важно, чтобы эти принципы чётко соблюдались не только судами при вынесении решений, но и государственными органами и должностными лицами в процессе осуществления своих функций и предоставления государственных услуг. К сожалению, на практике эти принципы нередко игнорируются, что приводит к многочисленным жалобам и судебным разбирательствам.

За относительно короткий период функционирования административной юстиции в Казахстане уже наблюдаются положительные результаты: увеличивается количество исков, растёт правосознание граждан. Однако, как и в случае с любыми новыми институтами, остаются вопросы, требующие доработки.

Статистика по рассмотрению дел по линии административной юстиции свидетельствует об их значительном увеличении. Растет число исков от граждан и бизнеса к государственным органам. С одной стороны, это свидетельствует о росте доверия к судам, а также о том, что госорганы начинают нести ответственность за свои

действия. С другой стороны, это вызывает обеспокоенность, поскольку означает, что практика и число нарушений со стороны государственных органов не уменьшается.

Особенно актуальной остаётся проблема, которую поднимают представители бизнес-сообщества: сложность доказывания своей правоты в делах, где речь идёт о финансовой ответственности государства. В последние годы увеличиваются споры в сфере налогообложения, таможенные, земельные споры, споры в сфере интеллектуальной собственности, где одной стороной выступают госорганы, а другой – бизнес. Отстоять свои интересы в таких делах бывает крайне сложно.

Более того, по всем категориям дел госорганы, как правило, обжалуют решения судов по формальным основаниям, даже когда нарушения со стороны государства очевидны. Введённое Законом Республики Казахстан от 20 декабря 2021 года № 84-VII ЗРК изменение в часть 2 статьи 401 ГПК, требование о необходимости получения согласия вышестоящего органа для обжалования решения суда, соблюдается формально. Часто вышестоящий госорган не вникая в суть дела и спора, согласует обжалование решения. В моем понимании, в таких случаях вышестоящий госорган должен разобраться и принять меры для недопущения в будущем таких нарушений и искоренения таких нарушений.

Нередко встречается на практике, когда отраслевые законы не отвечают принципам, заложенным в Конституции.

К примеру, часть 4 статьи 26 Конституции гласит, что каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Данный конституционный принцип провозглашает свободу предпринимательской деятельности.

На практике, зачастую граждане, имеющие в частной собственности земельный участок, в целях самозанятости и открытия на части своего участка маленькой парикмахерской, бутика или мастерской просят государственный орган частично изменить им целевое назначение земельного участка. Государственные органы в данных случаях отказывают в изменении, ссылаясь на проект детальной планировки или другие обстоятельства. Данные действия госорганов, по нашему мнению, противоречат вышеуказанному принципу Конституции.

Это сложившаяся практика во многих странах, когда люди, проживая на своем земельном участке, одновременно занимаются мелким бизнесом. На практике предприниматели часто сталкиваются с проблемами изменения целевого участка и трудно противостоять целому аппарату акима. Тогда как изменение целевого назначения его участка никак не мешает развитию инфраструктуры города. Акимат ссылается на изменение генплана, тогда как речь не идет о каких-то исторических центрах или центральных частях города. В том, что он откроет магазин или салон красоты в частном секторе, гражданам будет только польза, но предприниматель проходит все инстанции и барьеры, чтобы отстоять свое право. О каком развитии бизнеса может идти речь с таким бюрократическим подходом? Это касается и развития туризма, и агропромышленного комплекса. Хочется надеяться, что административная юстиция устранит имеющиеся противоречия в отраслевых

законах. Нужно убирать бюрократические барьеры со стороны государственных органов для осуществления предпринимательской деятельности.

К примеру, решением СМАС город Алматы № 7594-22-00-4/1018 иск гражданина А. к КГУ «Управление городского планирования и урбанистики города Алматы» об изменении целевого назначения земельного участка удовлетворен в полном объеме.

Так, на участке имелся на праве собственности частный дом. Истец просил разрешение построить на своем участке административное здание. Государственный орган, ссылаясь на проект детальной планировки, отказал в удовлетворении заявления. Признавая действия ответчика незаконными, суд указал, что истец имеет право использовать участок в соответствии с целевым назначением и строительство административного здания не противоречит генплану.

В данном кейсе мы видим реализацию конституционного принципа на осуществление предпринимательской деятельности, предусмотренное в части 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан. Суд применил принципы АППК, такие как законности, соразмерности, запрета злоупотребления формальными требованиями. То есть при рассмотрении спора судом реализован вышеуказанный конституционный принцип с применением конкретных принципов административной юстиции.

Далее, часть 4 статьи 77 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными для всех судов и судей Республики.

Нижеперечисленные принципы, установленные и закрепленные в административной юстиции, также свидетельствуют о реализации конституционных принципов.

Так, административному органу, должностному лицу запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством Республики Казахстан (статья 14 АППК).

Все сомнения, противоречия и неясности законодательства Республики Казахстан об административных процедурах толкуются в пользу участника административной процедуры (статья 12 АППК).

При осуществлении административного усмотрения административный орган, должностное лицо обеспечивают справедливый баланс интересов участника административной процедуры и общества (часть 1 статьи 10 АППК)

Значение административной юстиции для бизнеса и инвесторов

Эффективная система административной юстиции играет ключевую роль и для бизнес-сообщества. Несмотря на процессы приватизации и сокращение роли государства в экономике, оно продолжает оставаться активным участником регулирования хозяйственной деятельности. С устранением одних административных барьеров нередко появляются новые. Аналогично, с отказом от определённых контрольно-надзорных функций вводятся другие. В этих условиях

административная юстиция становится важным инструментом защиты прав предпринимателей от неправомерных действий государственных органов.

Развитие административного правосудия оказывает прямое влияние на инвестиционную привлекательность Казахстана. Один из важнейших факторов, учитываемых иностранными инвесторами при принятии решения о сотрудничестве, – это эффективность судебной системы. Вопросы защиты инвестиций играют здесь ключевую роль. Если в случае гражданско-правовых споров возможна защита в международных и иностранных судах, то публично-правовые споры подлежат рассмотрению исключительно в рамках национальной юрисдикции. Бюрократия в административном судопроизводстве, необоснованные решения в пользу интересов государства могут нанести серьёзный ущерб не только инвесторам, но и международной репутации государства.

Механизмы совершенствования административной юстиции

В действующую Конституцию были внесены множество изменений и поправок, поскольку меняется ситуация в стране и т.д. Поэтому законодательство административной юстиции также будет совершенствоваться. Положительно воспринимается инициатива Верховного Суда по внедрению системы оценки работы государственных органов с использованием показателя соблюдения требований административных процедур. Такой индикатор будет формироваться на основе судебных актов, вступивших в законную силу, в которых удовлетворены иски против административных органов. Это позволит:

- повысить ответственность руководителей государственных органов;
- снизить количество нарушений;
- выявить системные ошибки и причины нарушений;
- повысить дисциплину государственного аппарата.

Кроме того, необходима системная работа по формированию высококвалифицированного судейского корпуса, способного оперативно реагировать на частые изменения законодательства. Постоянная специализация и повышение квалификации судей административной юстиции должны стать приоритетом.

Заключение

Административная юстиция в Казахстане является неотъемлемой частью построения правового государства, основанного на верховенстве закона и защите прав личности. Внедрение новых принципов и механизмов, соответствующих международным стандартам, уже демонстрирует положительный эффект. Вместе с тем для достижения полноценной реализации поставленных задач необходимы последовательная работа всех ветвей власти, профессиональное развитие судей, повышение правовой культуры и неукоснительное соблюдение административных процедур государственными органами и их должностными лицами. Вся эта работа должна быть проведена для реализации основополагающего принципа деятельности Республики Казахстан – экономического развития на благо всего народа.

Список использованной литературы

1. Конституция Республики Казахстан - принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.
2. Административный процедурно-процессуальный кодекс (АППК) от 29 июня 2020 года № 350-VI.
3. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК.
4. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.
5. Банк судебных актов ВС РК - https://sud.gov.kz/rus/court-acts.
6. Обзор судебной практики Верховного Суда Республики Казахстан https://sud.gov.kz/rus/content/appk-v-deystvii

Қазақстан Республикасындағы құқықтың конституциялануы: эволюциясы, қазіргі жай-күйі және заңнаманы жетілдірудің негізгі бағыттары / Ғылыми мақалалар жинағы. Жауапты редакторлар: Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының Төрағасы Э.Ә.Азимова және Қазақстан Республикасы Конституциялық Соты жанындағы Ғылыми-консультативтік кеңестің мүшесі, Нархоз университетінің Еуразиялық экономикалық-құқықтық зерттеулер институтының директоры, заң ғылымдарының кандидаты, профессор Б.М.Имашев – Алматы: «Фортуна Полиграф» баспасы ЖШС, 2025. – 428 б.

Осы басылым Қазақстан Республикасы Конституциясының 30 жылдығына орай шығарылды және ұлттық құқықтың түрлі салаларындағы конституциялық құндылықтарды одан әрі жетілдіру мен дамытудың теориялық және қолданбалы аспектілеріне арналған ғылыми зерттеулерді біріктіреді.

Авторлар Конституция мен салалық заңнама арақатынасының, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарына кепілдіктерді нығайтудың, мемлекеттік билік пен сот төрелігінің тиімділігін арттырудың іргелі мәселелеріне тоқтала отырып, Қазақстанның құқықтық жүйесін конституционализм тұрғысынан трансформациялауды қарастырады.

Ғылыми мақалалар жинағы заңнаманы конституцияландыру негіздеріне, демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекеттің қалыптасуына, мемлекеттік институттардың жұмыс істеуіне және олардың қоғаммен өзара іс-қимылына, құқықтың материалдық салаларында адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғауға, сондай-ақ конституциялық талаптар тұрғысынан процестік заңнама мен сот жүйесін дамытуға байланысты мәселелерді қамтитын кешенді зерттеу болып табылады.

Басылым саясатпен, заң шығару мен құқық қолдану қызметімен айналысатын адамдарға, практик заңгерлерге, ғалымдарға және жалпы жұртшылыққа пайдалы болады.

*Мақалалар авторлық редакцияда жарияланған. Мақалаларды жариялау редакция алқасы мен авторлар ұжымы әрбір автордың барлық ұстанымымен ортақ дегенді білдірмейді.

Constitutionalization of Law in the Republic of Kazakhstan: Evolution, Current State, and Key Directions for Legislative Improvement / Collection of Scientific Articles. Editors-in-Chief:Azimova E.A.– Chairperson of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan; Imashev B.M. – Member of the Scientific Advisory Council under the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan, Director of the Eurasian Institute of Economic and Law Research at Narxoz University, Candidate of Legal Sciences Professor. – Almaty: LTD Publishing House «Fortuna Polygraph», 2025. – 428 p.

This publication is dedicated to the 30th anniversary of the Constitution of the Republic of Kazakhstan and brings together academic research focused on both theoretical and practical aspects of advancing and developing constitutional values areas of national law.

The authors explore the transformation of Kazakhstan's legal system within the framework of constitutionalism, addressing fundamental issues such as the relationship between the Constitution and sectoral legislation, the strengthening of guarantees for human and civil rights and freedoms, and the enhancement of the effectiveness of publik governance and the judiciary .

This collection represents a comprehensive study covering the foundations of legislative constitutionalization; the formation of a democratic, secular, legal, and social state; the functioning of state institutions and their interaction with society; the protection of human and civil rights and freedoms within substantive branches of law; as well as the development of procedural legislation and the judicial system in accordance with constitutional principles.

The publication will be of interest to policymakers, legislators, legal practitioners, scholars and the general public.

*

Articles are published in the author's original version. Their publication does not imply that the editorial board or the group of authors shares all the views expressed by each individual contributor.

Редакционная коллегия:

Нурмуханов Б.М. – заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Казахстан, к.ю.н.
Ударцев С.Ф. – судья Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н., профессор.
Подопригора Р.А. – судья Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н., профессор.
Жатканбаева А.Е. – судья Конституционного Суда Республики Казахстан, д.ю.н.
Малиновский В.А. – член Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Казахстан, заместитель директора Евразийского института экономико-правовых исследований Университета Нархоз, д.ю.н., профессор.
Мухсинова Т.А. – аналитик Конституционного Суда Республики Казахстан.
Сарсенбаева Ж.С. – аналитик Конституционного Суда Республики Казахстан.
Жуматаева А.С. – и.о. заведующего сектором редакционно-издательской работы.
Алибаева С.М. – редактор по переводу Аппарата Конституционного Суда Республики Казахстан.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

Компьютерде беттеген / Компьютерная верстка – ***А.Т. Акылова***

Басуға / Подписано к печати 07.08.2025
Пішімі / Формат 70×100$^{1}/_{8}$.
Көлемі б.т./ Объем 53,5 п.л. / Есептік б.т. / Уч-изд. 49,7 п.л. /
Шартты б.т./ Усл. 40,66 п.л. Таралымы / Тираж 100 дана /экз.

«Фортуна полиграф» баспасы» ЖШС / ТОО «Издательство «Фортуна полиграф»
050063, Алматы қаласы, 1-ықшам ауданы, 81-үй / 050063,
г. Алматы, 1-микрорайон, д. 81.
akikat_@mail.ru
Тел: + 7 707 463 13 22, +7 701 787 32 92,
+7 771 574 57 05