

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 июня 2015 года № 3.

В соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции Республики Казахстан и подпунктом 2) пункта 4 статьи 17 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан" Конституционный совет Республики Казахстан представляет Парламенту Республики Казахстан Послание "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан".

1. Основные итоги конституционного развития

В текущем году исполняется двадцать лет действующей Конституции Республики Казахстан. Разработанная Президентом Республики – Лидером нации Н. А. Назарбаевым и принятая народом Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 года Конституция стала символом эпохи обретения, укрепления и всестороннего и последовательного утверждения Республики Казахстан в качестве демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Являясь воплощением интересов народа и его воли, Основной закон стал мощным началом консолидации казахстанцев, обеспечил прохождение страной этапов строительства: основ суверенной казахстанской государственности, затем – состоявшегося государства, в целом – периода многовекторной исторической трансформации в условиях гражданского консенсуса, политической стабильности, межнационального и межконфессионального мира.

Выдержав суровое испытание кризисом переходного периода, благодаря напряженному труду всех казахстанцев, под руководством Лидера нации Казахстан превратился в сильное и успешное государство с устойчивой национальной экономикой и государственно-частным партнерством, эффективной социальной политикой и современным гражданским обществом – регионального лидера и авторитетного члена международного сообщества.

Экспертами и политиками с мировыми именами, престижными международными рейтинговыми агентствами признаны успешное рыночное развитие казахстанской экономики, устойчивый процесс демократизации, прочное согласие социальных, этнических и религиозных групп, заметная роль страны в международном разделении труда и решении глобальных проблем современности.

Конституционные ценности, идеи и положения Основного закона комплексно воплощаются в политико-правовых решениях Президента Республики – документах системы государственного планирования, в первую очередь, Стратегии "Казахстан-2030" и принятой в ее развитие Стратегии "Казахстан-2050", ежегодных посланиях Главы государства народу Казахстана, Концепции формирования государственной идентичности Республики Казахстан (1996 год), Доктрине национального единства (2010 год) и ряде других концепциях и государственных программах. Судьбоносной является выдвинутая Президентом Республики – Лидером нации Н. А. Назарбаевым Национальная патриотическая идея "Мәңгілік Ел", обогащающая и развивающая ценности и идеи, закрепленные в Преамбуле и Разделе I "Общие положения" Конституции. Принимаются акты органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, реализация которых способствует консолидации усилий общества и всего государственного аппарата по упрочению организационно-правовых, экономических, идеологических, финансовых, материальных и других компонентов конституционализма и режима конституционной законности.

Принципиальные начала преемственной конституционной политики и научно выверенной деятельности Республики по созданию системы действующего права, утверждению казахстанского правового государства на базе общепризнанных цивилизационных ценностей и национально-культурных особенностей общества были заложены еще в Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан (постановление Президента Республики от 12 февраля 1994 года № 1596).

Впоследствии принята Концепция правовой политики Республики Казахстан со сроком действия до 2010 года (Указ Президента Республики от 20 сентября 2002 года № 949). По ее реализации утверждена и в настоящее время исполняется Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2010–2020 годы (Указ Президента Республики от 24 августа 2009 года № 858). В итоге создается конкурентоспособное право, обеспечивающее вхождение Казахстана в тридцатку наиболее развитых стран мира.

Конструктивные результаты повлекло издание Президентом Республики 4 мая 2005 года Указа "О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции Республики Казахстан".

Будучи важнейшим средством общественных преобразований и устойчивого развития страны, Конституция модернизируется в соответствии с уровнем развития и потребностями общества. Изменения и дополнения в главный документ страны вносились законами Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-I, от 21 мая 2007 года № 254-III и от 2 февраля 2011 года № 403-IV. Тем самым достигается необходимый баланс между устойчивостью и динамичностью Основного закона, все шире раскрываются его созидательные возможности, актуализируется его востребованность гражданами и государственными органами.

Четко выверенная конституционно-правовая политика и ценностно-ориентированная конституционно-правовая практика взаимно дополняют друг друга, способствуют эффективной реализации Основным законом присущих ему функций, работают на повышение качества исполнения и применения его положений и норм, уровня правосознания граждан и государственных служащих.

Истоки достигнутых побед коренятся в неразрывном единстве Народа и Лидера нации, которому в ходе прямых открытых конкурентных честных выборов и референдумов было оказано полное всенародное доверие.

2. Конституционный совет и утверждение конституционализма

Значительная роль в осмыслении и разъяснении Конституции, обеспечении ее верховенства и прямого действия на всей территории Казахстана и в сфере международных отношений отводится Конституционному совету Республики Казахстан. Выполняя установленные Основным законом миссию и функции, Конституционный совет выступает активным участником процесса конституционализации всех сторон жизни Казахстана, способствует установлению современных системных начал в законодательстве, воплощает общепризнанные и национальные ценности в государственное строительство и правовую систему, стимулирует развитие цивилизованных взаимоотношений между человеком, обществом и государством.

Двадцать лет эффективного действия Конституции Республики Казахстан подтвердили правильность избранной модели института конституционного контроля.

Одновременно с усилением роли Конституции в качестве важнейшего регулятора структурных преобразований общества и государства объективно возрастает значимость деятельности по отправлению конституционного контроля. Расширена компетенция Конституционного совета (Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан"), внесены изменения и дополнения в законы (Конституционный закон о Конституционном совете, Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях) по вопросам реализации нормативных постановлений Конституционного совета и статьи 78 Основного закона, а также в нормативные правовые акты, регламентирующие процедуры мониторинга законодательства и законопроектной работы. Эти положения и гарантии предусмотрены и в новых редакциях отмеченных кодексов. В совокупности с предпринятыми организационными мерами это способствует повышению степени защиты конституционных прав человека и исполняемости решений и рекомендаций Конституционного совета.

За период с февраля 1996 года в Конституционный совет поступило более 190 обращений: от Главы государства – 21 обращение, от председателей палат Парламента

и его депутатов – 77, Премьер-Министра Республики – 27, судов – 66 обращений. Конституционным советом принято более 140 нормативных постановлений, из них – 6 о дополнительном истолковании своих постановлений. В связи с внесением конституционных новелл в Основной закон (1998 и 2007 годов) Конституционным советом приняты решения о пересмотре некоторых своих актов (в 2004, 2007, 2008, 2011 годах). Из всех поступивших в Конституционный совет обращений предметом 27 из них явилась проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных Главе государства на подпись законов. По 15 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 17 законов.

Ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс, признан соответствующим Конституции. В их числе: Земельный кодекс, в соответствии с которым в Казахстане была введена частная собственность на некоторые категории земель, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения (2003 года); Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР "О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР", обеспечивший переход на новую пенсионную систему, закрепивший другие новшества в законодательном гарантировании пенсионного обеспечения (1996 года); действующий Закон "О политических партиях" (2002 года).

Одним из важных средств обеспечения верховенства Основного закона является официальное толкование норм Конституции. За годы деятельности Конституционным советом рассмотрено более 100 обращений об официальном толковании норм Конституции, по которым принято более 80 нормативных постановлений. Даны разъяснения, устанавливающие легитимные подходы к пониманию основных конституционных институтов и перспектив их развития, определяющие принципы взаимоотношений государства, общественных объединений и граждан, укрепляющие механизмы обеспечения прав человека и гражданина, а также ряда других вопросов, касающихся дальнейшего конституционного развития страны.

В укреплении конституционной законности существенным является рассмотрение Конституционным советом представлений судов Республики. Из 66 поступивших представлений 28 рассмотрены по существу с принятием итоговых решений.

За прошедшие годы на совместных заседаниях палат Парламента оглашено 18 посланий Конституционного совета о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан. В них поднимались вопросы о защите прав человека, совершенствовании законотворческой деятельности, приведении законодательства в соответствие с Конституцией, о судеоустройстве и судопроизводстве, проводимой административной реформе и других сферах конституционного регулирования.

В соответствии с подпунктом б) пункта 1 статьи 19 Конституционного закона "О Конституционном совете Республики Казахстан" по требованиям Главы государства в

2006 году представлена Информация о состоянии конституционной законности в Республике, а в 2008 году – Информация о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан в сфере реализации конституционных положений о языках.

3. Правовые позиции и рекомендации Конституционного совета по реализации основ конституционного строя

Правовые позиции в нормативных постановлениях Конституционного совета определяются исходя из системного правового анализа конституционных норм в их логической связи и сопряженности с общими положениями и принципами Конституции. Содержащиеся в решениях Конституционного совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат неременному рассмотрению уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного совета о принятом решении. Должное отношение к правовым позициям и рекомендациям Конституционного совета находится под контролем Совета по правовой политике при Президенте Республики.

В практику принятия важнейших для страны решений прочно вошло предварительное запрашивание мнения Конституционного совета. Так, после вынесения нормативных постановлений Конституционного совета было осуществлено ускоренное внедрение конституционных новелл 2007 года и приведение в соответствие с обновленным Основным законом всей законодательной базы страны (Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан (далее – постановление КС) от 18 июня 2007 года № 7); назначена дата очередных президентских выборов в 2005 году (постановление КС от 19 августа 2005 года № 5); внесено дополнение в Конституцию – учрежден институт внеочередных выборов Президента Республики, назначены и проведены внеочередные президентские выборы в 2011 году (постановление КС от 31 января 2011 года № 2) и 2015 году (постановление КС от 24 февраля 2015 года № 2); конкретизированы конституционные требования обязательности для Казахстана и исполняемости решений международных организаций и их органов (постановление КС от 5 ноября 2009 года № 6).

Принятые Конституционным советом решения имеют целью реализацию ценностей, положений и норм Конституции Республики Казахстан. В их совокупности просматривается системное видение органом конституционного контроля содержания Конституции, правовой политики и стратегии эволюции законодательства

3.1. Демократическое, светское, правовое и социальное государство (статья 1 Конституции Республики Казахстан)

Решения Конституционного совета направлены на стимулирование постепенного обретения Казахстаном закрепленного в пункте 1 статьи 1 Конституции нового качества современного государства:

- Конституционная реформа преопределила новые концептуальные подходы к пониманию основных общественно-политических институтов и перспектив их развития. Ряд изменений и дополнений в Конституцию (статьи 5, 43, 44, 51, 84, 89), в их взаимосвязи, позволяет 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 (постановление КС от 8 ноября 2007 года № 9).

- Пункт 1 статьи 1 Конституции в части слов "Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы" означает, что "Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства. Данное положение раскрывается в различных нормах Основного закона страны (в статьях 24, 28, 29, 31, 27 и 25). Примененное в пункте 1 статьи 1 Конституции словосочетание "утверждает себя" подчеркивает поступательность развития Казахстана как социального государства. Утверждение Республикой себя социальным государством предполагает также развитие в казахстанском обществе социального партнерства и конструктивного оппонирования (постановление КС от 21 декабря 2001 года № 18/2).

- Светский характер государства, предусмотренный пунктом 1 статьи 1 Конституции, предполагает отделение религии от государства. Согласно статье 14 Конституции все равны перед законом, что подразумевает равенство всех религий и религиозных объединений перед законом, недопущение предоставления некоторым религиям и религиозным объединениям каких-либо преимуществ по отношению к другим, запрет на дискриминацию по мотивам отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам (постановление КС от 4 апреля 2002 года № 2).

3.2. Человек, его жизнь, права и свободы – высшая ценность (статья 1 Конституции Республики Казахстан)

Конституционным советом постоянно подчеркивается ключевое положение Основного закона – признание человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его благополучии:

- В Преамбуле Конституции Республики говорится: "Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидавая государственность..., исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию". Пункт 1 статьи 3 Конституции закрепляет принцип – "единственным источником государственной власти является народ". Из указанных конституционных положений следует, что основой государства Республики Казахстан, его суверенитета, независимости и конституционного строя является народ Казахстана. В связи с этим положения Конституции, регулирующие вопросы гражданства (статья 10), составляют один из фундаментальных конституционно-правовых институтов.

Значимым является то, что конституционно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина предваряется нормами о гражданстве, поскольку этим устанавливаются конкретная направленность и содержание конституционных прав, свобод и обязанностей лица. Институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики (постановление КС от 1 декабря 2003 года № 12).

- Положение пункта 2 статьи 12 Конституции о том, что права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов следует понимать в том смысле, что права и свободы человека, провозглашенные Конституцией, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод (постановление КС от 28 октября 1996 года № 6/2).

- Возведение конкретной разновидности прав и свобод до конституционного уровня и объявление в Конституции о их гарантированности предполагает возложение на государство особой обязанности обеспечить реализацию этих прав и свобод (постановления КС от 12 марта 1999 года № 3/2 и от 29 апреля 2005 года № 3).

Многие решения Конституционного совета связаны с определением условий ограничения прав и свобод:

- Конституционным советом были признаны не соответствующими Конституции некоторые законы в связи с тем, что в них государственные органы, не являющиеся законодательными, уполномочивались правом ограничения прав и свобод человека и гражданина, в том числе подзаконными нормативными правовыми актами, например: "Об обязательном страховании ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника, пострадавшего в результате несчастного случая или профессионального заболевания при исполнении трудовых (служебных) обязанностей" (постановление КС от 3 августа 1999 года № 17/2), "О средствах массовой информации" (постановление КС от 21 апреля 2004 года № 4), "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений" (постановления КС от 4 апреля 2002 года № 2 и от 11 февраля 2009 года № 1), "О защите детей от

информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" (постановление КС от 18 мая 2015 года № 3).

- При необходимости защиты конституционного строя, охраны общественного порядка государство оставляет за собой право пойти на законодательное ограничение как коллективных, так и индивидуальных прав и свобод человека и гражданина. Конституция предоставляет законодателю возможность определения адекватного правового реагирования на возникающие вызовы конституционным устоям, суверенитету и независимости страны (постановление КС от 7 июня 2000 года № 4/2).

- Законодатель при принятии законов обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями.

Закон, ограничивающий конституционные права и свободы человека и гражданина, должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона, что вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 14 Основного закона), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания, толкования и применения правовой нормы (постановления КС от 27 февраля 2008 года № 2 и от 18 мая 2015 года № 3).

- Пункт 2 статьи 13 Конституции гласит, что каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод, которое в силу пункта 3 статьи 39 Конституции не может быть ограничено ни в каких случаях. Возможность рассмотрения уголовного дела судом с участием присяжных заседателей относится к числу закрепленных Конституцией процессуальных гарантий судебной защиты прав и свобод обвиняемого, механизм реализации которых устанавливается законом (постановление КС от 18 апреля 2007 года № 4).

- Пропуск срока подачи документов на государственную регистрацию не должен препятствовать реализации гражданами и юридическими лицами своих имущественных прав и обязанностей, поскольку вследствие отказа на этом основании в приеме документов на государственную регистрацию ограничиваются права каждого на признание его правосубъектности (пункт 1 статьи 13 Основного закона), иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, гарантированность

собственности законом (статья 26 Конституции), а также создаются препятствия для исполнения обязанности по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей (статья 35 Конституции) (постановление КС от 23 апреля 2008 года № 4).

- Конституционно-правовая значимость процессуальных и иных установленных Основным законом сроков заключается в упорядочении общественных отношений и создании механизма реализации положений и норм Конституции. Конкретными сроками, закрепленными в Основном законе, лимитируется возможность ограничения уполномоченными органами и должностными лицами прав человека и гражданина, создаются предпосылки для гарантирования свободы личности. Ими также определяются периоды деятельности отдельных государственных органов и должностных лиц, начало и окончание осуществления ими своих полномочий, а также взаимодействие ветвей государственной власти в условиях действия системы сдержек и противовесов. Соблюдение этих сроков является одним из условий обеспечения режима конституционной законности (постановление КС от 13 апреля 2012 года № 2). В связи с особой значимостью защиты прав граждан при применении мер уголовной (административной) ответственности Конституционным советом вынесен ряд решений по вопросам формирования и развития государственной правовой политики в данной сфере. Сформулированные им правовые позиции касаются правил конструирования составов правонарушений и критериев определения адекватных мер наказания, а также содержания права на судебную защиту, принципов правосудия, мер процессуального принуждения, форм судопроизводства, подсудности дел, специализации судов, оценки доказательств:

- При толковании пункта 2 статьи 15 Конституции, регулирующего вопросы смертной казни, норму об исключительной мере данного наказания следует считать ограничительной. Конкретные составы особо тяжких преступлений, за которые может быть назначена смертная казнь, определяются уголовным законодательством. При этом за особо тяжкие преступления в законе могут быть установлены и иные, кроме смертной казни, наказания (постановление КС от 30 января 2003 года № 10).

- Нормы подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции следует понимать так, что обратной силы не имеют те законы, которые относятся к сфере регулирования юридической ответственности граждан за правонарушения и устанавливают новые виды ответственности или усиливают ее путем введения новых санкций, то есть ухудшают положение граждан, совершивших правонарушение. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, то новый закон имеет обратную силу (постановление КС от 10 марта 1999 года № 2/2).

- Лица, лишённые свободы, пользуются в Казахстане всеми правами и свободами, гарантированными Конституцией и признанными Республикой

международно-правовыми документами, с учетом ограничений, неизбежных для жизни в условиях изоляции от общества, что согласуется с международными стандартами в области прав человека (постановление КС от 27 февраля 2008 года № 2).

- Конституционное право каждого на судебную защиту своих прав и свобод (пункт 2 статьи 13 Основного закона) означает право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод, а также включает право на судебное обжалование действий и решений, которые повлекли или могут повлечь ущемление прав и свобод человека и гражданина (постановления КС от 5 июня 1998 года № 3/2, от 5 мая 1999 года № 8/1 и от 24 января 2007 года № 1).

- Под "задержанием" в конституционно-правовом значении следует понимать меру принуждения, выражающуюся в кратковременном, не более семидесяти двух часов, ограничении личной свободы человека в целях пресечения правонарушения или обеспечения производства по уголовным, гражданским и административным делам, а также применения иных мер принудительного характера, и осуществляемую уполномоченными государственными органами, должностными и иными лицами на основании и в порядке, предусмотренными законом.

Конституционное положение "без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов" означает, что не позднее указанного времени в отношении задержанного должно быть принято решение суда о применении ареста и содержания под стражей, а также иные меры, предусмотренные законом, либо задержанный подлежит освобождению. Началом срока задержания является тот час с точностью до минуты, когда ограничение свободы задержанного лица стало реальным, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур (постановление КС от 13 апреля 2012 года № 2).

- Право обвиняемого (подсудимого) на заявление ходатайства о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей может быть 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 (постановление КС от 18 апреля 2007 года № 4).

- При определении подсудности для разной категории дел процессуальным законом следует учитывать специфическую особенность, сложность, общественную значимость дел, необходимость обеспечения быстрого и эффективного их разрешения (постановление КС от 6 марта 1997 года № 3).

3.3. Республика Казахстан – унитарное государство с президентской формой правления (статья 2 Конституции Республики Казахстан)

Укреплению казахстанской государственности служат постановления Конституционного совета, касающиеся вопросов обеспечения территориальной целостности страны:

- Понятие территории Казахстана в Конституции тесно связано с понятием ее суверенитета. Территория государства представляет собой пространственный предел, в котором государство существует и действует как суверенная организация власти. Она есть высшая власть на этой территории, едина и независима. Обеспечение государством целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости своей территории предполагает разработку и осуществление комплекса мер экономического, политического, военного, правового и организационного характера. Территориальная целостность – определяющее условие национальной безопасности Казахстана. Изменение унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики не могут быть предметом инициирования изменений и дополнений в Конституцию.

Пункт 2 статьи 2 Конституции Республики Казахстан, согласно которому государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории, следует понимать как недопустимость расчленения его территории, использования природных ресурсов без согласия государства и произвольного изменения статуса регионов Казахстана, нерушимость государственной границы и запрет на территориальные уступки в ущерб национальным интересам и суверенному равенству государства (постановление КС от 23 апреля 2003 года № 4).

Конституционный совет давал официальное толкование некоторым конституционным нормам о президентской форме правления, институте президентства во взаимосвязи с отношениями народного представительства, об отдельных конституционно-правовых аспектах возникновения президентского мандата, о конституционных полномочиях и иных составляющих статуса Главы государства:

- Президент Республики выступает единственным персонифицированным высшим представителем народа, 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 (постановление КС от 24 февраля 2015 года № 2).

- При определении даты очередных выборов Президента Республики Казахстан следует исходить из того, что отправной точкой цикла волеизъявления народа как источника государственной власти является день выборов Главы государства, указанный в Основном законе. Именно в день выборов народ Казахстана реализует

свою волю и проявляет свой суверенитет, определяющий демократический характер власти, придающий ей высшую легитимность (постановление КС от 19 августа 2005 года № 5).

- Глава государства как высшее его должностное лицо принимает окончательное решение об объеме и условиях денежного обеспечения деятельности работников соответствующих органов, содержащихся за счет средств государственного бюджета, на основе определения их общей штатной численности, установления реестров должностей и перечней категорий государственных служащих по представлению Премьер-Министра Республики Казахстан (постановление КС от 12 января 2001 года № 14).

- Казахстанская модель президентской формы правления позволяет, исходя из сложившихся объективных обстоятельств, в соответствии с Конституцией и волеизъявлением Президента и Парламента делегировать законотворческие полномочия. В итоговом решении Конституционным советом установлены рамки и требования к институту временной передачи законодательных полномочий Парламента Главе государства (постановление КС от 26 июня 2008 года № 5).

- Президент Республики Казахстан имеет исключительное право 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 с выборами нового состава Парламента Республики Казахстан (постановление КС от 24 февраля 2015 года № 2).

- По обращению Президента Республики был проверен на предмет соответствия Конституции и признан конституционным инициированный депутатами, принятый Парламентом и представленный на подпись Главе государства Конституционный закон "О Первом Президенте Республики Казахстан". Постановлением Конституционного совета от 3 июля 2000 года № 16/2 впервые был юридически обоснован и введен в правовой оборот институт "Первый Президент Республики Казахстан – Лидер народа Казахстана". Спустя 10 лет он был законодательно закреплен как "Первый Президент Республики Казахстан – Лидер нации".

3.4. Народовластие и его непосредственное осуществление (статья 3 Конституции Республики Казахстан)

Правовые позиции и рекомендации Конституционного Совета способствуют совершенствованию процедур выявления и осуществления воли народа, модернизации избирательного законодательства. В решениях Конституционного совета разъяснялись и разрешались правовые неопределенности, связанные с отношениями начала и

прекращения мандата и деятельности Президента Республики, Парламента и его палат, депутатов; анализировались и иные аспекты, смежные с проблематикой избирательного права:

- Будучи одной из основополагающих конституционных ценностей, акт волеизъявления народа обретает обязательную юридическую силу посредством голосования на республиканском референдуме либо на выборах Президента Республики и депутатов Парламента, периодически проводимых в стране (постановление КС от 31 января 2011 года № 2).

- Воплощение воли народа в законах и иных важнейших государственных актах, а также постоянное совершенствование процедур влияния граждан на публичные институты является действенной гарантией внутренней стабильности, экономического прогресса и улучшения благосостояния населения (послание КС от 19 июня 2014 года № 09-3/1).

- Повышенные требования Конституционного закона к осуществлению гражданами пассивной избирательной правосубъектности Конституционный совет считает направленными на защиту тех конституционных ценностей, в интересах которых Основной закон допускает ограничения прав граждан (постановление КС от 9 апреля 2004 года № 5).

3.5. Единство и разделенность государственной власти (статья 3 Конституции Республики Казахстан)

В решениях Конституционного совета содержатся правовые позиции и рекомендации по вопросам регулирования функций и полномочий государственных органов, конституционных основ взаимоотношений между ними. Последовательно и четко прослеживается единый подход: конституционный принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви предполагает не только их самостоятельность, согласованное функционирование, но и недопущение их конфликтов между собой.

Законодательная и исполнительная ветви государственной власти:

- 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 Республики) (постановление КС от 15 июня 2000 года № 9/2).

- Правовое положение государственных органов, включая их компетенцию, может устанавливаться наряду с Конституцией и законами также указами Президента Республики, постановлениями Правительства и иными подзаконными актами (постановление КС от 15 октября 2008 года № 8).

- Под "основами организации и деятельности государственных органов", установленными в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции, следует понимать основополагающие принципы и нормы, определяющие основные подходы к содержанию правового статуса (сферы руководства, миссии, основные задачи, функции и полномочия), порядку образования, упразднения, реорганизации и организации деятельности государственных органов.

В законах 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, мер 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 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 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 (постановление КС от 16 мая 2013 года № 2).

Судебная ветвь государственной власти:

- В соответствии со статьей 76 Конституции судебная власть имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов. При вынесении решений по конкретному делу органы правосудия в первую очередь должны ссылаться на соответствующую статью Конституции Республики Казахстан, что несомненно будет подчеркивать приоритетность и верховенство ее по отношению к остальному действующему законодательству. Такое требование повысит уровень знания Конституции у судей и граждан, а также будет способствовать формированию уважительного отношения к Основному закону (послание КС по итогам деятельности за 1997 год).

- Решение суда, согласно пункту 1 статьи 76 Конституции, имеет обязательную силу на всей территории Республики. Презумпция истинности вступившего в законную силу приговора суда не зависит от отдельных государственных органов или должностных лиц (постановление КС от 12 мая 2003 года № 5).

- Положения пункта 3 статьи 75 и статьи 82 Основного закона определяют трехуровневую систему судов и общие требования к ее структуре. Гарантированное

пунктом 2 статьи 13 Конституции право каждого на судебную защиту своих прав и свобод реализуется только в судах, созданных и осуществляющих правосудие в соответствии с Конституцией и конституционным законом (постановление КС от 14 апреля 2006 года № 1).

- Специализированные суды должны соответствовать конституционным требованиям, обеспечивающим единство судебной системы Республики. Поэтому их место в судебной системе должно определяться конституционным законом (постановление КС от 14 апреля 2006 года № 1).

- Деятельность по проведению целенаправленной комплексной работы по укреплению конституционной законности предполагает дальнейшее повышение роли суда в защите прав и свобод личности в досудебном производстве (послание КС от 23 июня 2009 года № 09-6/1).

Прокурорский надзор:

Норму Конституции, устанавливающую, что "прокуратура представляет интересы государства в суде", следует понимать как конституционно определенное направление деятельности прокурора (прокуратуры). Норма Конституции в пункте 1 статьи 83, устанавливающая, что "прокуратура опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики", означает, что названное полномочие прокуратуры включает в себя и право опротестовывать решения, приговоры и иные постановления судов. Прокурор, как и все другие участники судебного процесса, наделяется процессуальными правами действующим законодательством (постановление КС от 6 марта 1997 года № 3).

- Конституционная характеристика высшего надзора заключается в том, что прокуратура должна проверять законность контрольно-надзорных действий и решений государственных органов (к примеру, органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора или таможенного контроля), в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования (постановление КС от 15 октября 2008 года № 8).

3.6. Действующее право Республики Казахстан (статья 4 Конституции Республики Казахстан)

Конституционный совет считает, что безусловное и надлежащее обеспечение верховенства и прямого действия Основного закона, неуклонное соблюдение конституционных материальных и процессуальных предписаний является неременным требованием для всех государственных и общественных институтов, должностных лиц и граждан. Сложность конституционной материи, многообразие и подвижность отношений конституционного регулирования, объективная эволюция всех сторон жизни казахстанского общества требуют безусловного учета смысла конституционных ценностей, положений и норм как при принятии, так и применении

законов, а также особой тщательности в использовании конституционного понятийного аппарата:

- Действующее право Республики Казахстан рассматривается как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных актах. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан. Нормативные правовые акты, отвечающие указанным требованиям, включаются в состав действующего права, если они не отменены, в том числе в связи с принятием новых нормативных актов. Внесение изменений или дополнений в них должно осуществляться в пределах компетенции соответствующего органа, с соблюдением установленного порядка (постановление КС от 28 октября 1996 года № 6/2).

- Официальное толкование норм Конституции заключается в установлении и разъяснении Конституционным советом содержания и смысла конституционных норм. Оно вызывается характерной для некоторых из них абстрактностью и специальной терминологией, а также неясностью восприятия субъектами обращения отдельных положений Конституции и противоречиями в практике их применения.

Разъясняя смысл норм Конституции, Конституционный совет исходит из понимания их словесного выражения, учитывая логическую взаимосвязь и сопряженность норм Конституции с ее общими положениями и принципами (постановление КС от 13 декабря 2001 года № 19).

- Основным 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 (постановление КС от 19 августа 2005 года № 5).

- Парламент Республики Казахстан вправе принимать законодательные акты в форме законов, в том числе и конституционных законов Республики Казахстан, имеющих обязательную силу на всей территории страны (постановление КС от 3 июля 2000 года № 16/2).

3.7. Идеологическое и политическое многообразие (статья 5 Конституции Республики Казахстан)

В ряде решений Конституционного совета содержатся правовые позиции и рекомендации по различным аспектам правового статуса институтов гражданского общества – общественных и религиозных объединений, средств массовой информации и других негосударственных организаций:

- В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Конституции Республики граждане Казахстана имеют право на свободу объединений. Данное конституционное право граждан реализуется через создание общественных объединений в форме политических

партий, профессиональных союзов и иных объединений некоммерческого характера, созданных на добровольной основе для достижения ими общих целей. Их деятельность регулируется законами Республики "Об общественных объединениях", "О профессиональных союзах", "О политических партиях" (постановление КС от 5 июля 2000 года № 13/2).

- Нормы Закона "О политических партиях" имеют целью создание для общества и всех его слоев гарантий постоянства и активности политической деятельности партий, претендующих на выражение их политических интересов. Такие нормы в законодательстве о партиях признаются защищающими и стимулирующими действительный плюрализм в обществе. Специализация законодательного регулирования условий и порядка образования и деятельности политических партий, установление их публично-правового статуса являются общей тенденцией современного конституционализма (постановление КС от 11 июля 2002 года № 6).

- Из всех общественных объединений профессиональные союзы, как и политические партии, являются высшей формой самоорганизации граждан, представляют собой достаточно структурированные объединения, которые преследуют социально-экономические цели (постановление КС от 7 июня 2000 года № 4/2).

3.8. Признание и равная защита государственной и частной собственности (статья 6 Конституции Республики Казахстан)

Конституционным советом сформулирован ряд правовых позиций, раскрывающих конституционный смысл права собственности и содержание данного права, заложенное в конституционных нормах, пределы его осуществления, допустимые ограничения и гарантии законодательной, судебной и иной защиты, обеспечиваемой государственным механизмом, а также выработаны рекомендации по совершенствованию законодательства:

- Положения Конституции Республики Казахстан о собственности составляют политико-правовые начала утверждения Казахстана в качестве демократического, светского, правового и социального государства (постановление КС от 23 апреля 2008 года № 4).

- Принципы и нормы Конституции провозглашают и закрепляют гарантии права собственности на всех этапах его возникновения, изменения и прекращения, распространяются на все процедуры вынесения соответствующих решений государственными органами и должностными лицами, обеспечивая стабильное и поступательное развитие общества и государства, незыблемость прав и свобод человека и гражданина (постановления КС от 23 апреля 2008 года № 4 и от 7 декабря 2011 года № 5).

- Отношения собственности должны регулироваться в строгом соответствии с Конституцией, на основе принципов правового государства, юридического равенства и

справедливости, с тем, чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота. Возникающие при этом коллизии не могут преодолеваются путем предоставления защиты одним правам в нарушение других, равноценных по своему конституционному значению; законодатель должен обеспечить правовую определенность, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень взаимного доверия между собственниками и создавая все необходимые условия для эффективной защиты права собственности (постановление КС от 11 июня 2014 года № 2).

- Смысл конституционного требования о равной защите государственной и частной собственности заключается в том, что государственный и частный собственник в конкретных правоотношениях, разрешенных и допускаемых для них законодательством, должны подчиняться одному и тому же правовому режиму как в публичной (налоги и пр.), так и в частной (договорные взаимоотношения и т.п.) сферах (постановления КС от 3 ноября 1999 года № 19/2 и от 31 января 2005 года № 1).

- Рассматривая вопрос о толковании статьи 26 Конституции о том, что граждане могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество (пункт 1) и собственность гарантируется законом (пункт 2), Конституционный совет отметил, что эти конституционные положения предполагают правовую легитимность приобретения имущества, направлены на охрану законных прав собственника от неправомерного вмешательства кого бы то ни было и обеспечение неприкосновенности собственности (постановление КС от 15 апреля 2004 года № 2).

- Имущественное право не является абсолютным, поскольку допускается его ограничение на основе пункта 3 статьи 39 Конституции и соответствующих норм гражданского, уголовного или административного законодательства. То есть ограничение конкретного имущественного права в случаях, предусмотренных законами, правомерно как в гражданско-правовых отношениях, так и в публично-правовой сфере (постановление КС от 16 июня 2000 года № 6/2).

- Пункт 3 статьи 26 Конституции следует понимать так, что принудительное отчуждение имущества 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 ими своих полномочий (постановления КС от 20 декабря 2000 года № 21/2 и от 1 июля 2005 года № 4).

- 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. Нормы законодательства Республики Казахстан, обеспечивая равную защиту права

собственности как организации, так и граждан, могут устанавливать различные меры ответственности за одинаковые правонарушения, учитывая значимость похищенного имущества для собственника (постановление КС от 6 декабря 2000 года № 20/2).

3.9. Государственный язык, официально употребляемый в государственных организациях и органах местного самоуправления, язык и языки народа Казахстана (статья 7 Конституции Республики Казахстан)

Конституционным советом приняты решения, разъясняющие суть и содержание норм Основного закона о языках, устанавливающие условия и порядок их применения:

- Высший политико-правовой статус государственного языка подтверждается закреплением Конституцией и возможностью установления законами исключительности либо приоритетности его функционирования в публично-правовой сфере: обязательное свободное владение государственным языком Президентом Республики и председателями палат Парламента; употребление исключительно казахского языка в государственных символах; наименование государственных органов на казахском языке в печатях и штампах, в государственных знаках, определяющих суверенитет государства (пограничных столбах, таможенных атрибутах и т. д.); приоритетность казахского языка при размещении текстов правовых актов и иных официальных документов государственных организаций и органов местного самоуправления на бумажных и иных носителях; в публичных выступлениях официальных лиц государственных организаций и органов местного самоуправления; на официальных бланках и в изданиях государственных органов и органов местного самоуправления; в национальной валюте и иных государственных ценных бумагах; в документах, удостоверяющих личность гражданина Республики, в иных документах, выдаваемых от имени государства, а также в других сферах, связанных с деятельностью государственных организаций и органов местного самоуправления. Законодательство и правоприменительная практика должны учитывать требование пункта 2 статьи 14 Конституции, согласно которому никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, в том числе по мотивам языка, а также конституционные положения, закрепляющие право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Граждане Республики имеют право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления и получать информацию от них в равной степени на казахском или русском языках, вне зависимости от языка, на котором ведется делопроизводство. Равенство означает равную юридическую значимость текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках (постановление КС от 23 февраля 2007 года № 3).

- В Республике созданы нормативно-правовые условия для приоритетного статуса государственного языка, нормального функционирования языков народа Казахстана,

сформирована законодательная база, регулирующая употребление казахского и русского языков в государственных организациях. Конституционный совет считает, что встречающиеся на практике факты нарушения конституционных требований в сфере функционирования казахского и русского языков преодолимы путем принятия необходимых организационных, материальных и технических мер (Информация КС Президенту Республики Казахстан "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан в сфере реализации конституционных положений о языках" от 25 декабря 2008 года).

3.10. Уважение принципов и норм международного права (статья 8 Конституции Республики Казахстан)

Конституционным советом подтверждена приверженность Республики Казахстан уважению принципов и норм международного права в совокупности с гарантированностью казахстанских ценностей и интересов страны, обеспечению его суверенитета:

- Положение статьи 8 Конституции о том, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, означает стремление учитывать их при создании внутригосударственного права (постановления КС от 23 апреля 2003 года № 4 и от 18 мая 2006 года № 2).

- Суверенитет Казахстана распространяется на международные отношения, участником которых является Республика Казахстан, а предусмотренные в Конституции общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя Республики (статьи 1-5, 10-12, 34, 36, 39 и другие), обеспечиваются и охраняются в первую очередь Конституцией, а лишь затем – основывающимися на ней нормативными правовыми актами меньшей юридической силы (постановление КС от 1 декабря 2003 года № 12).

- В случае признания в установленном порядке международного договора Республики Казахстан или отдельных его положений противоречащими Конституции Республики, обладающей согласно пункту 2 статьи 4 Основного закона высшей юридической силой на территории Республики, такой договор полностью или в части, признанной не соответствующей Конституции, не подлежит исполнению. Приоритет перед законами и непосредственное применение ратифицированных международных договоров предполагает ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизии с нормами законов (постановление КС от 11 октября 2000 года № 18/2).

- Акты Республики Казахстан о ратификации международных договоров и о присоединении к международным договорам являются равнозначными по своей юридической силе и правовым последствиям. Законодатель в соответствии с пунктом 3 статьи 3, пунктом 3 статьи 61 и пунктом 8 статьи 62 Конституции вправе путем принятия закона установить порядок, обеспечивающий выполнение взятых на себя

Республикой международных обязательств с определением соотношения действия законов и нератифицированных международных договоров Республики Казахстан (постановление КС от 18 мая 2006 года № 2).

4. Реализация решений Конституционного совета посредством принятия новых законов, внесения изменений и дополнений в действующее законодательство

С учетом правовых позиций Конституционного совета приняты: новые Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы, а также Кодекс об административных правонарушениях (2014 год); законы от 3 июля 2013 года "О гарантированной государством юридической помощи" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования системы предоставления гарантированной государством юридической помощи"; от 22 апреля 2009 года "О внесении изменений в Закон Республики Казахстан "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"; от 13 января 2014 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях"; от 27 апреля 2012 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений"; от 3 октября 2013 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы по вопросам исчисления конституционных сроков"; от 1 марта 2011 года "О государственном имуществе" и ряд других законодательных актов.

Внесены поправки в Соглашение между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" (3 октября 2006 г.).

Правительством внесены изменения и дополнения в постановление Правительства от 30 мая 2002 года № 598 "О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности", предусматривающие обязательное проведение научной лингвистической экспертизы в целях определения соответствия текстов на казахском и русском языках проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента. В этих целях при Государственном учреждении "Институт законодательства Республики Казахстан" Министерства юстиции создан Лингвистический центр. Межведомственной комиссией по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве одобрены Методические рекомендации по проведению научной лингвистической экспертизы в части смысловой аутентичности текстов проектов законов на казахском и русском языках.

5. Пути дальнейшего упрочения конституционализма

Векторы конституционного развития Республики Казахстан на ближайший период определяются сущностью и содержанием выдвинутой Президентом Республики Н. А. Назарбаевым Национальной патриотической идеи "Мәңгілік Ел". Пути ее воплощения в жизнь определены посредством реализации пяти президентских институциональных реформ: формирование современного государственного аппарата; обеспечение верховенства закона; индустриализация и экономический рост, основанный на диверсификации; нация единого будущего; транспарентное и подотчетное государство. В их развитие Главой государства утвержден План нации "100 конкретных шагов дальнейшего государственного строительства".

"Суть реформ, – подчеркнул Президент Республики Н. А. Назарбаев, – в модернизации нации. Именно качество нации, сила духа народа, способность принять вызовы времени и идти только вперед было и будет определяющим фактором успеха государства".

Конституционный совет выражает уверенность в достижении поставленных целей дальнейшего эффективного использования потенциала действующего Основного закона, последовательного утверждения конституционализма, упрочения Республики Казахстан в качестве состоявшегося, сильного, преуспевающего государства, приверженного ценностям гражданского общества и входящего в тридцать передовых стран мира.

Председатель Конституционного совета
Республики Казахстан

И. Рогов