

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 22 июня 2020 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 27 мая 2020 года № 10-01-04/1

В соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции Республики Казахстан Конституционный Совет Республики Казахстан направляет Парламенту Республики Казахстан Послание "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" (далее – послание КС).

В нынешнем году исполняется 25 лет Конституции Республики Казахстан. Она была принята в единстве стратегии Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаева с волей народа Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

За прошедшие годы сформировалась определенная практика представления Конституционным Советом итоговых посланий за пять, десять, пятнадцать, двадцать и двадцать пять лет (в 2000, 2005, 2010, 2015 и 2016 годах).

Данный подход представляется в наиболее полной степени отвечающим целям содержательного и объективного мониторинга проводимой работы по дальнейшему повышению эффективности действия Основного Закона, максимального использования его потенциала.

Поэтому в настоящем послании представлена информация за период 2015 – 2020 годы.

I.

Прошедший период был ознаменован знаковыми для укрепления казахстанской конституционной идентичности историческими событиями.

В Казахстане состоялся переход верховной власти. Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаев 19 марта 2019 года добровольно заявил об отставке и сложил с себя полномочия действующего Главы государства. Они перешли к Председателю Сената Парламента страны.

20 марта 2019 года по инициативе Правительства были внесены изменения в статью 2 Конституции Республики. Столица Казахстана получила новое имя Нур-Султан.

9 июня по результатам внеочередных президентских выборов К.К. Токаев был избран новым Президентом Республики Казахстан и 12 июня вступил в должность.

Переход полномочий Главы государства, внесение изменений в Конституцию и внеочередные выборы Президента Республики состоялись в строгом соответствии с

требованиями Конституции и Конституционного закона "О выборах в Республике Казахстан".

Передача власти явилась мощным фактором обеспечения внутренней стабильности и укрепления международного авторитета Казахстана. Как тогда отметил Конституционный Совет, первостепенной задачей всех органов государства, институтов гражданского общества и граждан на новом этапе эволюции государственности выступает обеспечение функционирования ветвей власти в условиях общественного согласия и политической стабильности, уважения других основополагающих принципов и ценностей Республики Казахстан, положений и норм Конституции страны.

Время показало оптимальность и перспективность установленной конституционным законодательством взаимообогащающей деятельности Первого Президента Республики – Елбасы и Президента Республики Казахстан. Она направлена на достижение общих целей процветания Казахстана, мира и согласия в обществе, дальнейшего единения Нации. При этом Елбасы и Глава государства в соответствии с действующим законодательством используют занимаемые ими различные государственные посты, формы и методы деятельности, что повышает результативность руководства страной.

В Казахстане продолжалась работа по последовательному утверждению конституционализма, обогащению ценностей Основного Закона, гарантированию прав и свобод человека и гражданина, стимулированию развития и защите предпринимательства, обеспечению конституционной безопасности.

Сегодня мир вступил в эпоху стремительных перемен, новой геополитической реальности. Перед Казахстаном встают не известные ранее вызовы и угрозы, правильный ответ на которые может быть дан лишь посредством экономического, социального и политического прогресса.

Президент Республики Казахстан направляет работу государственного аппарата на реализацию Третьей модернизации Казахстана, претворение в жизнь Пяти институциональных реформ и других важнейших стратегических документов нашего государства.

В приоритеты конституционной политики верховной власти включены решение острых социальных проблем и вопросов занятости; поддержка казахстанских предпринимателей, привлечение и защита инвестиций, стимулирование деловой активности, формирование широкого среднего класса; обеспечение единства общества и защита прав каждого гражданина; воплощение в жизнь концепции "слышащего государства", продолжение процесса политической трансформации и развитие гражданского общества.

Формулой государственной власти становится: сильный, полномочный Президент – влиятельный, дееспособный Парламент – подотчетное народу Правительство.

Президент Республики выступил с рядом инициатив, направленных на повышение эффективности государственного управления, обеспечение прав, свобод и безопасности граждан, создание развитой и инклюзивной экономики, модернизацию социального обеспечения населения, а также укрепление регионов. Они обобщены и представлены в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана "Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана" от 2 сентября 2019 года.

В 2019-2020 годах включаются дополнительные ресурсы Конституции, определяющие Республику Казахстан в качестве демократического, правового и социального государства.

В качестве сильного социального государства Республика Казахстан продемонстрировала себя в ходе предупреждения и борьбы с коронавирусной пандемией. В основу всей работы заложено требование Конституции о человеке, его жизни, правах и свободах в качестве высших ценностей. На эвакуацию нескольких сотен граждан из зарубежных стран, оказание медицинской помощи пострадавшим от заболевания, а также финансовой поддержки потерявшим доход казахстанцам, сохранение их бизнеса направлены беспрецедентные финансовые и человеческие ресурсы. Мобилизованы все необходимые государственные учреждения, правоохранительные органы и Вооруженные Силы, привлечены граждане на военные сборы. Большинство соотечественников в ходе карантинных мероприятий проявило дисциплину самоизоляции, чем помогло врачам. Благодаря качественному исполнению обязанностей каждым из участников удалось минимизировать последствия этой беды. Закрепленные в Конституции социально-экономические права граждан получили дополнительное материальное и организационное обеспечение.

В стране развернута работа по дальнейшей демократизации государственной и общественной жизни. Президент Республики возглавляет созданный им Национальный Совет общественного доверия, первостепенной задачей которого выступает выработка системных, долгосрочных, эффективных мер по актуальным экономическим и политическим вопросам страны. На основе широкого представительства различных слоев общества посредством конструктивного диалога происходит строительство новой политической культуры.

В поле зрения Совета находятся вопросы сохранности земель и рационального использования сельхозугодий, подотчетность и открытость государственных структур, рациональность и прозрачность расходования бюджетных средств, организация привлечения иностранной рабочей силы, распределение бюджетных средств по внешнему долгу, социальные реформы и другие животрепещущие вопросы.

Ряд из них уже разрешен в законодательстве. Принят принципиально новый Закон "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан". В Конституционный закон "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов

" внесены нормы, посвященные оппозиционной деятельности. В числе других законодательных новелл сокращение в два раза численности граждан для создания политической партии, внедрение обязательной 30 % квоты для женщин и молодежи в избирательных партийных списках, декриминализация клеветы и другие.

Отмеченная деятельность имеет принципиальное значение для постепенной трансформации предусмотренной Основным Законом системы народовластия согласно требованиям времени.

Текущий 2020 год ознаменован **25-летием действующей Конституции Республики Казахстан**. Государственные органы и общественные объединения должны глубоко осознать значимость этого исторического события и использовать его для упрочения казахстанского патриотизма, проанализировать достигнутые благодаря Основному Закону успехи, а также вызовы и риски, требующие повышенного внимания государства, общества и каждого казахстанца.

Конституционный Совет считает принципиально важным всемерную преемственность стратегического курса Елбасы по дальнейшему утверждению конституционализма; обеспечению верховенства права в качестве казахстанской общенациональной ценности; гарантированию народовластия, прав и свобод человека; повышению уровня защищенности личности и должного функционирования государственного аппарата.

Сохранение незыблемости основ и воплощение новейших достижений конституционализма, сочетание стабильности и динамизма Конституции, ее восприимчивость к запросам общественного развития осуществляются посредством законодательной и иной реализации потенциала Конституции, а также путем своевременного внесения изменений и дополнений в текст Основного Закона.

Для казахстанской государственности прошедшие три года ознаменованы реализацией конституционной реформы, осуществленной Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан". Она стала новым закономерным этапом на пути последовательного всестороннего преобразования общества и государства в русле Стратегии "Казахстан-2050", вхождения Казахстана в число тридцати наиболее развитых стран.

Законом осуществлена демократическая модернизация президентской формы правления посредством уточнения конституционного статуса Главы государства, усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, исходя из принципа единства и разделения государственной власти. Проведена корректировка конституционных основ судебной системы и прокуратуры.

Ряд из новелл направлен на обеспечение верховенства Конституции в системе действующего права и ее безусловное исполнение на всей территории страны,

совершенствование управления государством, усиление защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение исполнения гражданами конституционных обязанностей.

Конституционный Совет считает, что обновленный текст Конституции Республики Казахстан соответствует приоритетам устойчивого развития страны, глубоким преобразованиям общества и государства при широком учете мнения граждан и неуклонном соблюдении закрепленных в Преамбуле, пункте 2 статьи 1 и пункте 2 статьи 91 Основного Закона конституционных ценностей.

Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) на 110-й пленарной сессии дала положительное заключение по проекту Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан".

После внесения соответствующих поправок в законодательство страна живет в условиях новой конституционной реальности, постепенного освоения дополнительных возможностей государственными органами, их большей самостоятельности и ответственности. Формируется новая правоприменительная практика, меняется общественное сознание, в том числе конституционно-правовая культура граждан и государственного аппарата.

В целом 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.

Согласно долгосрочным приоритетам в Казахстане **продолжается исполнение действующих документов системы государственного планирования**: Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года (Указ Президента Республики от 15 февраля 2018 года), программы "Рухани Жаңғыру" и других.

Только с 2019 года состоялись важные события, связанные с проведением Года молодежи и стартом Года волонтера, открытием республиканского Фронт-офиса волонтеров "Birgemiz", формированием Президентского молодежного кадрового резерва и рядом других.

В повестке особо значимых дел последних лет по укреплению государственного суверенитета Казахстана – учреждение Туркестанской области и начало реализации Концепции генерального плана по развитию города Туркестана как культурно-духовного центра тюркского мира; подписание Президентом Республики Конвенции о правовом статусе Каспийского моря; празднование 20-летнего юбилея столицы; запуск Международного финансового центра "Астана"; проведение Международной специализированной выставки "ЭКСПО-2017", VII съезда судей, Гражданских форумов и других мероприятий.

Высокий международный авторитет Казахстана неоднократно подтверждался в ходе выступлений Президента Казахстана К.К. Токаева на общих дебатах 74-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Мероприятии высокого уровня "Финансирование развития в эпоху COVID-19 и в последующий период"; вывоза казахстанских детей и матерей из зон боевых конфликтов; при выполнении Казахстаном миссии непостоянного члена Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и председательствования в нем; в Манифесте Елбасы "Мир. XXI век", внесенном 31 марта 2016 года в Организацию Объединенных Наций; на прошедших в столице Нур-Султане международных встречах по Сирии; во время VI съезда лидеров мировых и традиционных религий и других крупных форумов.

Успехи Казахстана стали свидетельством авторитета страны и качественного исполнения заложенных в Конституции Республики принципов, положений и норм.

Между тем, новейшие вызовы ставят перед казахстанской системой органов законодательной и исполнительной ветвей власти новые вопросы, требующие своего решения.

II.

В течение обозначенного периода были скорректированы правовые основы Конституционного Совета. Третьей конституционной реформой осуществлены изменения, которые позволяют более эффективно осуществлять его миссию по обеспечению режима конституционной законности в стране.

В интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства Глава государства наделен правом обращения в Конституционный Совет по вопросу проверки конституционности вступивших в силу закона или иного правового акта, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции. Речь идет об усилении механизмов защиты особо охраняемых конституционных ценностей при внесении поправок в Основной Закон. Теперь изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента только при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Основного Закона.

По инициативе Президента Республики исключено его право по внесению возражения на решение Конституционного Совета. Тем самым, придан безусловный окончательный характер итоговым решениям Совета, что повышает его роль и ответственность в интерпретации конституционных норм. Будет усилен аппарат Конституционного Совета.

Серьезные изменения произошли в организационных основах деятельности Конституционного Совета. Упрощена процедура обращения судов в Конституционный Совет с представлениями о проверке конституционности применяемого закона или

иного нормативного правового акта. В целях усиления независимости судей и стимулирования судейского активизма исключено формальное требование о подписании представлений председателями соответствующих судов.

Динамичные темпы развития правовой системы и возникающие вызовы обусловили необходимость усиления доктринально-методологического обеспечения конституционного контроля, в связи с чем при Конституционном Совете в 2018 году создан Научно-консультативный совет из числа известных в стране ученых-правоведов. Для всестороннего и полного рассмотрения обращений предусмотрен институт инициативных заключений правозащитных, научных и иных организаций и граждан, специализирующихся на вопросах, поставленных перед Конституционным Советом.

В эпоху массовой цифровизации Конституционным Советом внедряются информационные технологии, позволяющие вести конституционное производство в электронном формате.

Используя новые возможности, за истекшее время Конституционный Совет рассматривал на соответствие Конституции принятые Парламентом и представленные на подпись Главе государства законы, проверял конституционность действующего законодательства, давал официальное толкование нормам Основного Закона, по итогам конституционной реформы проводил ревизию своих решений и осуществлял иную деятельность по утверждению конституционных ценностей. Субъектами обращения были Глава государства, Председатели Палат Парламента и суды Республики. По результатам конституционных производств принято 8 нормативных постановлений, 1 дополнительное постановление, 1 заключение и 2 постановления о пересмотре ранее принятых решений Совета.

Пересмотренные и приведенные в соответствие с новыми конституционными требованиями нормативные постановления Конституционного Совета касались вопросов соотношения национального и международного права; осуществления Главой государства законодательных функций; порядка формирования, структуры и компетенции Правительства, отмены либо приостановления действия его актов; перечня и механизмов защиты особо охраняемых конституционных ценностей; статусных начал прокуратуры, судебной системы и других институтов. Они дали возможность для переосмысления содержания претерпевших изменения конституционных положений, которые по мере необходимости разъясняются вновь с учетом новых конституционных реалий.

Реализуя полномочие по официальному толкованию конституционных норм, Совет дал разъяснения, уточнившие правовое положение Главы государства и основания прекращения его полномочий, требования к кандидатам на пост высшего должностного лица, сроки назначения членов Конституционного Совета, принципы социального государства, защиты материнства и детства, раскрывшие содержание некоторых конституционных прав и свобод человека и гражданина, укрепившие

гарантии их соблюдения в разных видах судопроизводства (нормативные постановления от 14 декабря 2016 года № 1, от 10 апреля 2018 года № 3, от 3 июля 2018 года № 5, от 15 февраля 2019 года № 1, от 25 апреля 2019 года № 4).

В своих ежегодных посланиях Конституционный Совет всегда акцентировал внимание на вопросах обеспечения конституционности действующего права, полноценной реализации конституционного статуса личности, модернизации законотворческой деятельности, повышения эффективности различных видов государственной деятельности и другие.

Конституционный Совет впервые реализовал свою новую функцию по осуществлению предварительного конституционного контроля за проектом изменений и дополнений в Основной Закон. По обращению Президента Республики инициированный Правительством проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан" был признан соответствующим Конституции Республики (заключение от 20 марта 2019 года № 2).

Вхождение Первого Президента Республики в состав Конституционного Совета продолжило тенденцию по усилению органа конституционного контроля. В начале года в порядке статьи 78 Основного Закона Конституционный Совет рассмотрел представление Алатауского районного суда города Алматы о признании неконституционным подпункта 8) статьи 107 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях".

Заседание Конституционного Совета по данному обращению явилось значимым событием в процессе конституционного развития государства. Согласно пункту 1 статьи 71 Конституции Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаев впервые реализовал свою миссию в качестве пожизненного члена Конституционного Совета и принял участие в его заседании, продолжив тем самым проводимый им с момента обретения независимости курс на защиту и укрепление гарантий конституционных прав граждан, в частности, на жилищное обеспечение.

Конституционный Совет признал подпункт 8) статьи 107 Закона "О жилищных отношениях" неконституционным.

В своем нормативном постановлении от 21 января 2020 года № 1 Конституционный Совет отметил, что в целом возможность выселения лиц из арендованного жилища является одним из способов недопущения необоснованного использования нанимателями государственных жилищных гарантий. Однако решение правоприменительных органов о выселении должно приниматься не по факту приобретения в собственность другого жилья, а с учетом законных интересов граждан в каждой конкретной ситуации. При этом во внимание должны приниматься количество членов семьи нанимателя, площадь арендуемой и приобретенной квартиры, нормы предоставления жилья и иные обстоятельства. Как установил Совет, конструкция правовой нормы не позволяет обеспечить ее единообразное понимание и

применение, что влечет ущемление конституционных прав граждан. Констатирована смысловая неидентичность ее текстов на казахском и русском языках.

В этой связи, Конституционный Совет рекомендовал Правительству инициировать поправки в Закон Республики Казахстан "О жилищных отношениях" и другие правовые акты. Судам и другим правоприменительным органам до принятия необходимых нормативно-правовых мер предписано обеспечить прямое действие Конституции Республики Казахстан и руководствоваться указанным решением Совета.

Верховенство Конституции в правотворческой и правоприменительной деятельности, степень защищенности конституционных прав и свобод человека и гражданина в существенной мере зависят от **качества исполнения итоговых решений Конституционного Совета**. Осознавая свою ответственность и роль в механизме государства, Конституционный Совет прилагает всесторонние усилия для раскрытия конституционных норм и их наполнения реальным содержанием, с использованием общепризнанных международных стандартов и прогрессивных технологий, применяемых в деятельности зарубежных органов конституционной юстиции.

За последние пять лет государственными органами принят ряд законодательных актов и иных решений, направленных на исполнение итоговых решений Конституционного Совета, о чем уже было указано в предыдущих посланиях. В течение истекшего года данная работа велась с привлечением всех субъектов правотворческого процесса.

Так, Законом Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности" обновлены процессуальные основы уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей. Теперь суду с участием присяжных заседателей подсудны все дела о деяниях, отнесенных уголовным законом к категории особо тяжких преступлений, за исключением дел, указанных в части первой статьи 52 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее - УПК).

В послании от 19 июня 2014 года Конституционным Советом рекомендовалось уточнить предмет правового регулирования Закона "Об административных процедурах", а именно, сконцентрировать его применение только на государственные органы, осуществляющие исполнительные функции, а также пересмотреть понятие государственного органа, которое размывает публично-правовую природу его правового статуса.

Реализация данной рекомендации предусмотрена в новом Административном процедурно-процессуальном кодексе. В соответствии с ним, государственным органом

признается организация государственной власти, осуществляющая от имени государства определенные функции на основании Конституции Республики, законов и иных нормативных правовых актов (подпункт 10) пункта 1 статьи 4).

В послании КС от 5 июня 2018 года указывалось на необходимость гармонизации положений Гражданского кодекса, регулирующих вопросы дарения в отношении государственных служащих, с нормами Уголовного кодекса, регламентирующими условия освобождения от уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

В этих целях постановлением Правительства от 23 декабря 2019 года № 958 на рассмотрение Мажилиса Парламента внесен проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции", разработанный Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции. Законопроектом предусмотрено исключение из Гражданского кодекса порога стоимости разрешаемого подарка государственным служащим и иным лицам, принимающим на себя антикоррупционные ограничения.

Как неоднократно указывал Конституционный Совет, дальнейшее укрепление государственной независимости Республики Казахстан может осуществляться, в том числе посредством динамичной конституционализации правовой среды и обновления законодательства при повышении эффективности планов законопроектных работ, улучшения качества проектов законов, аналитической и прогностической оценки последствий их принятия, синхронизации издания законодательных актов и сопутствующих им подзаконных нормативных правовых актов. Кроме того, Совет обращал внимание на необходимость внедрения в правотворческую деятельность инструментов "искусственного интеллекта", выработки ясных критериев обеспечения принципа соразмерности и пропорциональности правоограничений, а также на неоправданность частого внесения изменений и дополнений в законы и иные правовые акты (послания КС от 16 июня 2016 года, от 5 июня 2018 года и другие).

В целях реализации указанных рекомендаций Министерством юстиции разработан проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества". Он предусматривает совершенствование всех стадий нормотворческой работы, начиная с разработки и завершая реализацией принятых правовых актов. Постановлением Правительства от 30 декабря 2019 года № 1006 вышеуказанный проект Закона внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента. В нем также содержатся нормы об упрощенном порядке подготовки нормативных правовых актов, направленных на реализацию решения Конституционного Совета (статьи 14-2, 14-3, 21-1 и другие).

В пункте 2.5 послания КС от 5 июня 2019 года было указано на необходимость повышения эффективности государственной политики в области социальной защиты инвалидов.

Согласно Плану законопроектных работ Правительства на 2020 год за Министерством труда и социальной защиты населения закреплена разработка проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социальной защиты отдельных категорий граждан" (срок внесения в Парламент – декабрь 2020 года).

В законе будет предусмотрено изменение терминологии, влекущей дискриминацию по признаку инвалидности, таких понятий как "дети-инвалиды", "дети с ограниченными возможностями", "недостаток", "дефект", "умственная отсталость", "коррекция", "недоразвитие", "ограничение жизнедеятельности", "отклонение от нормального развития", "умственное нарушение", "увечье", "слабоумие". Также планируется пересмотреть основные бизнес-процессы в оказании социальных услуг индивидуального помощника. В целях контроля качества доступности объектов социальной и транспортной инфраструктуры предлагается закрепление за местными исполнительными органами в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности функций контроля за обеспечением доступности объектов для всех групп лиц с инвалидностью.

Во исполнение нормативного постановления Конституционного Совета от 21 января 2020 года № 1 Министерством индустрии и инфраструктурного развития разработан проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О жилищных отношениях", предусматривающий дальнейшее совершенствование оснований выселения без предоставления другого жилища из государственного жилищного фонда. С этой же целью уполномоченным органом планируется корректировка и подпункта 8-1) статьи 107 Закона "О жилищных отношениях".

В целом государственные органы уделяют должное внимание вопросам реализации правовых позиций и рекомендаций Конституционного Совета, которые постоянно находятся в повестке дня Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан.

В рамках национального проекта "Рухани Жаңғыру" Конституционным Советом на системной основе принимались меры по повышению конституционной культуры граждан. Осуществлена серьезная работа по повышению уровня научного осмысления и понимания Конституции, глубокому разъяснению ее положений и норм. С этой целью изданы Научно-практический комментарий к Конституции Республики, коллективная монография о хронике утверждения конституционализма в стране, в отдельной книге обобщен более чем двадцатилетний опыт сотрудничества Казахстана и Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской

комиссии) по утверждению принципов верховенства права. Особое внимание уделяется правовой культуре учащейся молодежи. Через конкурсы, деловые игры, встречи, дни открытых дверей, приглашение на заседания новому поколению казахстанцев прививаются чувства уважения и следования конституционным положениям, осознание их значимости для использования и защиты своих прав.

В текущем году к 25-летию Конституции Республики подготовлены отечественными авторами монографии об опыте Елбасы по конституционному строительству, о деятельности Конституционного Совета по защите прав и свобод человека и других ценностей; Энциклопедический справочник конституционного права, а также сборники произведений (впервые на казахском языке) и детских рисунков об Основном Законе; силами зарубежных авторов – сборник научных статей о казахстанском конституционализме.

В рамках многовекторной внешней политики развиваются международные связи Конституционного Совета, которые служат укреплению режима конституционной законности в стране.

Продолжают сохранять членство в Венецианской комиссии Совета Европы экс-Председатель Конституционного Совета И. Рогов и член Совета У. Шапак.

Председатель Конституционного Совета Казахстана К. Мами вошел в состав Бюро Всемирной конференции по конституционному правосудию, членами которой являются органы конституционной юстиции 117 стран. Кроме того, в 2018 году Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан избран Председателем Евразийской ассоциации органов конституционного контроля. В 2019-2021 годах Конституционный Совет председательствует в Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов.

Все эти международные инициативы служат дальнейшему повышению эффективности действия Основного Закона, укреплению режима конституционной законности и росту авторитета страны на мировой арене.

III.

Конституционный Совет считает, что на нынешнем этапе развития государственности, ознаменованном широкомасштабными преобразованиями в стране и мире, углублением процессов демократизации, усилением правозащитной деятельности и уточнением ранее принятых подходов, нарастанием глобальных вызовов и возникновением новых угроз, принципиально важным является оценка состояния реализации норм Конституции не только с позиции качества действующего законодательства и практики его применения, но и перспектив их развития в ближайшие и отдаленные годы. Созидательный потенциал Основного Закона по мере появления необходимых условий должен найти адекватное воплощение в законодательных, социально-экономических, политических и иных решениях государства, сохраняя устойчивый курс на формирование в стране сильного правового

государства. На решение этой задачи направлены следующие предложения Конституционного Совета.

1. Все эти годы реализация конституционных положений, претворение в жизнь основных идей и принципов Основного Закона осуществлялись на основе документов системы долгосрочного государственного планирования. В их числе Государственная программа правовой реформы, Концепции правовой политики Республики, утвержденные Главой государства в 1994, 2002 и 2009 годах. Итогами реализации данных программных документов стали создание новой правовой системы страны, существенное обновление основных отраслей национального законодательства и перезагрузка деятельности государственного аппарата.

Главное – они позволили выстроить планомерную работу по максимальному раскрытию потенциала Конституции во всех сферах жизнедеятельности.

Третье десятилетие XXI века открывает очередной, качественно новый этап в конституционном строительстве. Динамичные темпы развития законодательства, углубляющиеся процессы глобализации и внутренние потребности ставят перед государством ранее неизвестные задачи, решение которых требует повышения уровня конституционализации общественных отношений.

Конституционный Совет полагает, что на пути достижения амбициозной для Казахстана цели – вхождения к 2050 году в число 30-ти самых развитых государств мира, дальнейшая реализация Конституции Республики Казахстан, обеспечение ее высшей юридической силы и прямого действия должны осуществляться на основе нового программного документа в сфере правовой политики, что позволит обеспечить преемственность проводимого курса страны на повышение качества жизни человека, общества и укрепление государственности при верховенстве права.

2. Законодательство должно успевать за быстро меняющимися реалиями государственной и общественной жизни, не допуская пробелов и сомнений в состоятельности решений, принимаемых по насущным вопросам. В условиях унитарного государства важным является обеспечение единообразной правотворческой и правоприменительной практики.

Динамичное развитие действующего права нередко сопровождается несбалансированностью в системе правового регулирования, новые законы принимаются без их увязки с уже действующими, нарушаются системные связи между законами и подзаконными актами, наблюдается отсутствие единства терминологии. Это особенно актуально для законодательных актов, принятых в 90-х годах прошлого столетия и сохраняющих свое действие до настоящего времени, которые следует тщательно проанализировать на предмет соответствия конституционным требованиям и, при необходимости, принять их в новой редакции.

Бурное развитие IT индустрии и инфраструктуры "Электронного правительства", углубление применения цифровых технологий при оказании государственных услуг и

отправлении отдельных видов государственной деятельности (электронные государственные органы, онлайн приемные, электронное здравоохранение, уголовное преследование, правосудие и другие) напрямую влияет на степень реализации ряда конституционных прав человека и требует создания адекватной правовой базы. Действующие и принимаемые в этой сфере правовые акты необходимо согласовать по содержанию и терминологии. Они должны гарантировать защиту персональных данных граждан, государственных секретов, расширить электронные формы участия населения в реализации прав и свобод и осуществления государственных функций.

Объявленная Всемирной организацией здравоохранения пандемия коронавируса COVID-19 и обусловленные ее глобальными масштабами меры противодействия данной угрозе актуализировали необходимость глубокого осмысления международной и национальной правовой базы с точки зрения их соответствия требованиям новых вызовов в кризисных ситуациях, обеспечения разумного баланса общественных, государственных и частных интересов. Дополнительные меры правового регулирования должны создать надежную основу для эффективного многостороннего сотрудничества государств, совершенствовать механизм обеспечения прав и реализации обязанностей граждан в таких ситуациях, в том числе, в связи с переводом этих правоотношений в цифровой формат. В целом они должны быть нацелены на выявление и предотвращение угроз конституционной безопасности и формирование безопасных условий жизнедеятельности казахстанского общества.

3. В соответствии с Конституцией гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер пенсии, который ежегодно определяется в законе о республиканском бюджете (в текущем году составляет 40 441 тенге в месяц).

Данное конституционное положение означает, что размер назначаемой и выплачиваемой государством пенсии не может быть ниже указанного предела, независимо от степени трудовой занятости лица в течение жизни, объема пенсионных накоплений и т.д.

Вместе с тем, действующее пенсионное законодательство допускает определение отдельным категориям граждан пенсионных выплат, размер которых ниже минимального размера пенсии, что не отвечает требованиям социального характера государства.

4. Во исполнение решений Конституционного Совета на протяжении ряда лет были приняты законодательные и иные меры по укреплению гарантий соблюдения права человека на личную свободу, приведению законодательства в соответствие с требованиями статьи 16 Конституции. Эту работу следует довести до логического завершения. В действующих законах все еще имеются положения, содержащие риски несоблюдения конституционного требования "без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов".

Так, в Законе Республики Казахстан от 7 апреля 1995 года "О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией" предусмотрена такая мера государственного принуждения как привод, который применяется к лицам, уклоняющимся от медицинского освидетельствования при решении вопроса о направлении на принудительное лечение (статья 3).

Однако в этом Законе не регламентирован порядок осуществления привода, механизм применения которого на практике сопровождается серьезными мерами правоограничительного характера. Законодательно не определены время его осуществления; перечень лиц, не подлежащих приводу; обстоятельства признания причин неявки лица уважительными; возможность применения специальных средств, физической силы и оружия; а также другие вопросы, затрагивающие конституционные права человека.

5. Надлежащая реализация прав и обязанностей граждан зависит от качества законодательства, которое должно основываться на конституционных положениях, быть способным охватить весь спектр возможных вариантов развития общественных отношений в той или иной сфере и обеспечивать разумный баланс государственных и частных интересов.

5.1. В настоящее время возобновление досудебного расследования после его прекращения, в том числе по реабилитирующим основаниям, возможно по решению прокурора в пределах сроков давности привлечения лица к уголовной ответственности (статья 291 УПК).

Установление длительных сроков для возобновления досудебного расследования по инициативе органов уголовного преследования требует наличия действенных гарантий защиты прав подозреваемого от необоснованного возобновления ранее прекращенного уголовного преследования. Такой механизм оправдан, если отмена решения о прекращении уголовного дела в досудебном производстве принимается в судебном заседании на основе тщательного рассмотрения всех материалов.

5.2. Следует продолжить линию по укреплению конституционных гарантий прав участников гражданского процесса. Пункт 3 статьи 13 Конституции предусматривает право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которое имеет особое значение применительно к лицам, нуждающимся в повышенной правовой защите. Кодекс Республики Казахстан "О браке (супружестве) и семье" определяет, что ребенок имеет право на самостоятельное обращение в суд за защитой своих прав и законных интересов при достижении им возраста четырнадцати лет (пункт 2 статьи 67). За такими лицами признается гражданская процессуальная дееспособность (часть четвертая статьи 45 Гражданского процессуального кодекса). Полноценной судебной защите прав несовершеннолетних могло бы способствовать освобождение их от оплаты юридической помощи и государственное возмещение расходов, связанных с представительством.

5.3. 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. Как неоднократно указывал Конституционный Совет, защита данных ценностей может обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей.

Однако в законодательных актах страны все еще имеются ограничения, не корреспондирующие с этими конституционными требованиями, которые следовало бы пересмотреть.

5.4. Одной из сфер, напрямую связанной с реализацией ряда конституционных прав человека, являются отношения собственности. Как неоднократно отмечал Конституционный Совет, принципы и нормы Конституции провозглашают и закрепляют гарантии права собственности на всех этапах его возникновения, изменения и прекращения, обеспечивая стабильное и поступательное развитие общества и государства.

Однако действующее законодательство о собственности все еще содержит пробелы, препятствующие как полноценной реализации собственниками своих имущественных прав, так и исполнению конституционных обязанностей. До сих пор законодательно не урегулирован порядок образования и государственной регистрации в качестве объекта кондоминиума не являющихся частью многоквартирных жилых домов нежилых парковочных помещений. Даже несмотря на то, что они функционируют довольно длительное время. Отсутствие государственной регистрации создает проблемы собственникам при определении механизма управления общим имуществом, а также исполнении ими обязанности по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджет. На это указывал Конституционный Совет в своем нормативном постановлении от 23 апреля 2008 года № 4.

6. При рассмотрении поступающих обращений Конституционный Совет нередко устанавливает смысловую неидентичность текстов законодательных актов на казахском и русском языках, которая допускает различное правовое регулирование одних и тех же общественных отношений. Указанные недостатки порождают правовую неопределенность, споры и отсутствие единой судебной практики по вопросу применения нормы права. В ряде нормативных постановлений Конституционный Совет указывал, что равенство в употреблении казахского и русского языков означает также равную юридическую значимость текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках, а смысловая неидентичность, искажающая содержание правовой нормы и порождающая невозможность ее однозначного понимания, исключает, исходя из смысла пункта 2 статьи 7 Конституции Республики, применение

такой нормы на практике (от 23 февраля 2007 года № 3, от 11 февраля 2009 года № 1, от 7 декабря 2011 года № 5, от 21 января 2020 года № 1 и другие).

В этой связи, Конституционный Совет считает, что важной задачей уполномоченных органов является глубокая ревизия всей нормативно-правовой базы с целью приведения ее в соответствие с отмеченными конституционными требованиями.

7. Важнейшим условием укрепления конституционной законности и правопорядка является повышение уровня правовой культуры государственных служащих и граждан. Решению данной задачи служит правовое воспитание, предполагающее внедрение в сознание людей правовых ценностей, понимания необходимости исполнения требований закона, чувства нулевой терпимости к беспорядку и правонарушениям. Это должно обеспечиваться созданием стройной системы правового всеобуча, развертыванием широкой юридической пропаганды. Важное значение имеет обучение граждан умению добросовестно пользоваться своими правами и защищать их законными средствами. Сердцевиной всех этих составляющих аспектов правового воспитания должны выступить знание и следование Конституции, уважение ее как главного правового документа государства. Преклонение перед конституционными ценностями должно стать опорой модернизации общественного сознания.

С правовой культурой тесно связана профилактика правонарушений. Она означает предотвращение возможных нарушений путем разъяснения лицу негативных правовых и иных последствий его противоправного деяния, изучения причин и условий, способствующих избранию модели поведения, отклоняющегося от правовых предписаний. Важным представляется стимулирование правомерного поведения и неприязненного отношения к злоупотреблению правом. В эту работу следует вовлекать не только государственные структуры, но и общественные институты, деятельность которых связана с оказанием юридических услуг населению. В целях придания комплексности и всеохватности данному процессу представляется целесообразным утверждение государственной программы правового воспитания.

8. За четверть века учрежденная Основным Законом новая модель конституционного контроля, осуществляемая Конституционным Советом, стала важной гарантией и движущей силой процесса развития Республики Казахстан в качестве демократического, светского, правового и социального государства. Решения Конституционного Совета уточняют содержание конституционных норм, вносят в них ясность, придают им целостность и конкретные очертания, извлекают подразумеваемый смысл правовых предписаний, ориентируя законодательство и практику его применения в направлении наибольшего соответствия идеалам конституционного государства. Они касаются принципов взаимодействия общества и государства, обеспечения и защиты прав и свобод личности, отправных начал народного, национального и государственного суверенитетов, действующего права, формы государства и других составляющих конституционного строя Республики.

Эффективность данного вида государственно-правовой деятельности во многом зависит от количества рассматриваемых обращений, которое за последние годы имеет тенденцию к снижению. Активность субъектов обращения в Конституционный Совет напрямую влияет на общий правовой климат в государстве, повышает уровень конституционно-правовой культуры государственного аппарата и граждан, а также является показателем решения наиболее важных вопросов государственной жизни на основе Конституции.

В полномочия Конституционного Совета не входит рассмотрение обращений граждан и организаций. Тем не менее, граждане и организации направляют в Совет индивидуальные и коллективные заявления, в которых указывают на недостатки законов и других нормативных правовых актов, примененных при разрешении отдельных дел.

Их изучение показывает, что поднятые в некоторых случаях вопросы тесно связаны с содержанием конституционных норм и вполне могли бы найти свое решение в Конституционном Совете. Согласно Конституции такие обращения могут направляться в Совет судами Республики, перед которыми в процессе рассмотрения конкретных дел сторонами заявляются соответствующие ходатайства. Однако предусмотренный в процессуальном законодательстве механизм рассмотрения судами этих ходатайств, по мнению Конституционного Совета, нуждается в совершенствовании.

Модернизация законодательства требует и дальнейшего совершенствования Конституционного закона "О Конституционном Совете Республики Казахстан". Усиление конституционных начал в законодательстве и практике его применения, расширение компетенции Совета, сфер применения цифровых технологий и другие современные тренды и вызовы влекут необходимость детализации и развития организационно-правовых основ конституционного производства. В целом этот комплекс мер необходим для укрепления гарантий конституционных прав человека, верховенства права и развития правовой системы страны при ведущей роли Конституции Республики.

9. Как показывает анализ, несмотря на общие положительные тенденции, характеризующие ситуацию в сфере исполнения решений Конституционного Совета, некоторые из его ранее высказанных предложений и рекомендаций, направленных на укрепление режима конституционной законности в стране, пока не нашли своей реализации, а именно:

урегулирование вопросов обратной силы нового закона (исполнения ранее наложенных административных взысканий) при переводе административных правонарушений в разряд уголовных правонарушений;

пересмотр общеправовых последствий судимости и прекращения уголовного преследования по так называемым нереабилитирующим основаниям;

уточнение в уголовном законодательстве цели совершения актов членовредительства осужденными и раскрытие содержания понятия "учреждение, обеспечивающее изоляцию от общества", что позволит однозначно выделить признаки состава преступления и не допускать широкого толкования в правоприменительной практике;

законодательная регламентация вопросов применения привода в производстве по делам об административных правонарушениях;

возложение на органы уголовного преследования обязанности способствовать потерпевшему по уголовным делам частного обвинения в выяснении обстоятельств уголовного правонарушения при отсутствии сведений о лице, привлекаемом к уголовной ответственности, а также установление возможности возбуждения частного обвинения по заявлениям близких лиц в случае смерти потерпевшего лица;

проведение ревизии действующих подзаконных нормативных правовых актов, способствующих установлению признаков составов правонарушений и влияющих на определение мер ответственности (Правила дорожного движения, Список наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, подлежащих контролю в Республике Казахстан, Сводная таблица об отнесении наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, обнаруженных в незаконном обороте, к небольшим, крупным и особо крупным размерам, Правила организации и производства судебных экспертиз и исследований в органах судебной экспертизы и другие), на предмет соответствия требованиям Конституции (статей 39, 61);

законодательное установление порядка (сроков) санкционирования судом такой меры индивидуальной профилактики как превентивное ограничение свободы передвижения, оснований отказа в даче санкции;

дальнейшее совершенствование законодательного регулирования сроков задержания при выдворении лица за пределы страны.

25-летний юбилей Конституции Республики Казахстан – это повод в первую очередь для всестороннего осмысления ее положений, выработки дополнительных мер по претворению в жизнь конституционных ценностей, содержание которых на нынешнем этапе имеет достаточный потенциал для дальнейшей модернизации государства и общества.

Конституционный Совет полагает, что реализация предложенных в настоящем послании мер повысит авторитет Основного Закона и будет способствовать укреплению верховенства права в стране.

Конституционный Совет