

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 21 июня 2021 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 июня 2021 года.

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).

Нынешний 2021 год ознаменован 30-летием Государственной независимости Республики Казахстан. Открытие новой эпохи в многовековой Истории Вечной страны Великой степи состоялось посредством принятия 16 декабря 1991 года Конституционного закона "О государственной независимости Республики Казахстан".

Он был инициирован Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаевым, получившим 1 декабря 1991 года мандат на определение будущего страны, путей и средств его воплощения в жизнь непосредственно от казахстанцев на первых всенародных выборах Главы нового государства. С этого времени судьбы страны, общества и каждого казахстанца слились воедино и все крупные шаги в последовательном строительстве конституционного, демократического, светского, правового и социального государства осуществлялись в соответствии с принятой 30 августа 1995 года на республиканском референдуме Конституцией Республики Казахстан.

Как отмечает Президент Республики Казахстан К.К. Токаев, "Все эти достижения стали возможны благодаря лидерству Елбасы, мудрости и единству нашего народа, кропотливому труду всех соотечественников. Можно сказать, что Елбасы стал вечным символом нашей Независимости".

I.

В действиях Главы государства находит подтверждение следование стратегиям и традициям Елбасы по дальнейшей поступательной эволюции государственности. Они заложены в основополагающих документах стратегического планирования.

Главными целями четвертого десятилетия Независимости страны Президентом Республики определены сильное справедливое государство и конкурентоспособная нация. Согласно его установкам, "для этого нам необходимо продолжить

политико-экономические реформы и процесс модернизации общественного сознания, сформировать качественно новую национальную идентичность, адаптированную к вызовам времени".

В русле осуществляемой стратегии реализации концепции "слышащего", эффективного, подотчетного, профессионального и прагматического государства Главой государства обозначены три ключевых направления, по которым страна будет двигаться в течение предстоящих пяти лет: качество институтов, благополучие граждан и сильная экономика.

На основании масштабного видения общественной ситуации указами Президента Республики утверждены Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года (от 15 февраля 2021 года), Общенациональные приоритеты Республики Казахстан до 2025 года (от 26 февраля 2021 года), Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (от 26 февраля 2021 года). Реализация этих документов направлена на преодоление вызовов современного этапа и в среднесрочной перспективе призвана обеспечить выход страны на траекторию устойчивого и качественного экономического роста, сопровождаемого реальным повышением качества жизни и доходов населения.

Прошедший 2020 год был ознаменован 25-летием действующей Конституции Республики Казахстан. Она стала прочным фундаментом формирования государства и общества, основанных на незыблемых общепризнанных ценностях верховенства права, первичности прав и свобод человека и гражданина, равенстве форм собственности, политическом многообразии и идеологическом плюрализме. В ней воплощены также жизненные интересы и национальные особенности Казахстана, в своей совокупности определяющие его конституционную идентичность.

Стратегии, ежегодные послания Главы государства и иные документы Системы государственного планирования способствуют созданию прочных гарантий должной реализации положений и норм Основного Закона, их перманентному обновлению в соответствии с меняющимися запросами жизни, новыми вызовами и угрозами. При этом Конституция страны закладывает политико-правовые требования устойчивой модернизации общества и государства, исключает ситуации непродуманных рывков, влекущих негативные последствия.

Благодаря конституционной политике верховной власти, разработанной при непосредственном участии народа, и принятой им на республиканском референдуме Конституции, наиболее последовательно, выверено и динамично развивается действующее право страны, являющееся одним из важнейших компонентов в общественном устройстве Казахстана.

"За четверть века при широком участии гражданского общества были осуществлены три конституционные реформы. Однако созидательный потенциал Конституции не исчерпан и будет раскрываться по мере появления необходимых

социально-экономических, политических и иных предпосылок, – подчеркнул Президент Республики 27 августа 2020 года на Международной научно-практической конференции "Конституция XXI века – верховенство права, ценность человека и эффективность государства".

В настоящее время разрабатывается проект Концепции правовой политики до 2030 года. Указом Президента Республики от 24 августа 2009 года была утверждена и реализована Концепция правовой политики до 2020 года. Данная Концепция сменила первую Концепцию правовой политики Республики Казахстан (Указ Президента Республики от 20 сентября 2002 года). В свою очередь, началом формирования преемственной деятельности государства по утверждению современного казахстанского права на базе общепризнанных цивилизационных ценностей и национально-культурных особенностей общества стала Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан, утвержденная Постановлением Президента Республики от 12 февраля 1994 года.

В соответствии с Национальным планом мероприятий по организации и проведению 25-летия Конституции Республики Казахстан и Ассамблеи народа Казахстана (постановление Правительства Республики Казахстан от 25 октября 2019 года № 801) государственными органами, общественными объединениями и учебными заведениями была проделана значительная работа по освещению роли Основного Закона в обеспечении независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы.

Были разработаны серии статей, документальных фильмов, посвященных развитию конституционных прав человека за годы независимости, с дальнейшей ротацией в электронных СМИ на республиканском и региональном уровнях.

Мероприятия научно-экспертного сопровождения включали проведение конкурсов среди студентов высших учебных заведений, конференций, круглых столов, открытых уроков и лекций в образовательных и иных организациях, посвященных вопросам конституционного развития в Республике Казахстан.

Конституционным Советом совместно с научным сообществом подготовлены и со своими партнерами из центральных государственных органов тиражированы: юбилейное издание – альбом Конституции Республики Казахстан с иллюстрациями на казахском, русском и английском языках; книга о достижениях Республики Казахстан на пути утверждения принципов правового государства (мнения зарубежных юристов); монография, посвященная деятельности института конституционного контроля в Республике Казахстан; энциклопедический справочник Конституции Республики Казахстан.

Особое место в данной библиотеке занимает уникальное издание "Роль Первого Президента Республики Казахстан в конституционном строительстве независимого Казахстана: уроки Елбасы". В нем представлены извлечения из трудов Н.А. Назарбаева по вопросам конституционного строительства, материалы обсуждения проектов Конституции 1993 года и 1995 года, статьи-воспоминания соратников Первого Президента, которым выпала честь работать над созданием Конституции.

В книге "Жыр арқауы – Ата Заң" – конституция как культурная ценность народа, подготовленной на государственном языке, собраны поэтические произведения об Основном Законе.

Много желающих откликнулись на участие в дистанционном республиканском интернет-конкурсе рисунков среди обучающихся общеобразовательных школ Республики, посвященном 25-летию Конституции Республики Казахстан, с опубликованием лучших рисунков в альбоме "Бала өрген Ата Заң".

С участием руководства страны, представителей авторитетных международных организаций, органов конституционной юстиции других стран и научной общественности в столице Нур-Султане состоялся IV Конгресс Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов.

Основные мероприятия, посвященные очередной годовщине Конституции Республики Казахстан, были охвачены "Неделями Основного Закона".

Празднование юбилея Конституции Республики показало высокий интерес к данной тематике в различных слоях общества, распространенность чувства конституционного патриотизма среди молодежи, что в своей совокупности составляет благодатную почву для продолжения данной работы на постоянной основе. По мнению Конституционного Совета, ее конечной целью станет укрепление гражданских ценностей и идеалов независимого Казахстана.

В прошедшем 2020 году Казахстан функционировал в рамках внутривнутриполитической повестки дня.

Период после перехода президентских полномочий в 2019 году показывает эффективность, целесообразность и устойчивость для Казахстана президентской формы правления при одновременном функционировании институтов Елбасы и Президента Республики. Особо востребованным данное сотрудничество было в условиях острой фазы пандемии COVID-19 и вызванных ею сложностей во всех секторах экономической системы и социального блока гражданского общества, нарастания объема международной повестки дня.

В январе текущего года, несмотря на сложность эпидемиологической обстановки, в строгом соответствии с действующим обновленным законодательством состоялись очередные выборы депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан,

избираемых по партийным спискам и Ассамблеей народа Казахстана. По их результатам в составе депутатского корпуса действуют фракции Партии Nur Otan, Демократической партии Казахстана "Ақ жол" и Народной партии Казахстана.

Окончательно закрыт вопрос о продаже или предоставлении иностранцам земельных участков сельскохозяйственного назначения на праве частной собственности и на праве временного землепользования.

По обращению Президента Республики Конституционный Совет проверил на соответствие Конституции Республики Казахстан принятый Парламентом Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатской деятельности и юридической помощи". Данный Закон признан не противоречащим Конституции страны (нормативное постановление от 4 июня 2021 года).

Конституционный Совет подчеркнул, что право на получение квалифицированной юридической помощи предполагает возможность каждого лица при совершении им юридически значимых действий пользоваться профессиональной помощью высококвалифицированных юристов. В этой связи государство должно принимать необходимые меры нормативно-правового, организационного и иного характера с целью создания надлежащих условий, как для гарантирования указанного права индивида, так и обеспечения эффективности деятельности лиц, призванных оказывать квалифицированную юридическую помощь.

В год 25-летия Конституции Казахстан укрепил свои позиции в качестве одного из активных и уважаемых лидеров отстаивания ценностей конституционализма. Конституционный Совет продолжает председательство в Евразийской ассоциации органов конституционного контроля и Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов.

II.

В очередной юбилей Независимости страны целесообразно подчеркнуть, что решения Конституционного Совета во многом способствовали раскрытию, реализации и укреплению опорных составляющих государственного суверенитета.

В течение 25 лет в постановлениях Конституционного Совета рассматривались вопросы основ конституционного строя страны, защиты прав и свобод человека и гражданина, гражданства Республики Казахстан, избирательной системы, статуса и полномочий Президента Республики, Парламента, Правительства, взаимоотношений ветвей власти, законодательного процесса, компетенции и деятельности судов и иных государственных органов. Ряд решений касается долгосрочных конечных целей государства, закрепленных в Конституции.

Так, в нормативном постановлении от 21 декабря 2001 года Конституционный Совет дал официальное толкование пункту 1 статьи 1 Конституции, согласно которому

"Республика Казахстан утверждает себя ... социальным государством...". Данная конституционная норма означает, что Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство создавать условия для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватные возможностям государства.

Предметом официального толкования Конституционного Совета были нормы Основного Закона, регулирующие институт гражданства (нормативное постановление от 1 декабря 2003 года). Совет разъяснил, что институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики, поскольку только народ Казахстана, состоящий из граждан государства, является "единственным источником государственной власти" и "осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам" (пункты 1 и 2 статьи 3 Конституции). В нем также была выражена правовая позиция о недопустимости в Казахстане института множественного, в том числе двойного, гражданства. Недавние конституционные реформы в некоторых зарубежных странах еще раз подтвердили важность такого подхода.

Независимость страны охватывает и вопросы обеспечения территориальной целостности государства. В нормативном постановлении от 23 апреля 2003 года Конституционный Совет указал, что 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. 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.

Еще на заре Независимости одним из важных гарантов согласия и стабильности в обществе стала языковая политика. Решения Конституционного Совета позволили четко уяснить содержание соответствующих конституционных положений и направить в соответствии с ними развитие законодательства страны и практики его применения. По мнению Конституционного Совета, из конституционного закрепления статуса казахского языка в качестве государственного следует, что казахский язык является одним из определяющих факторов государственности Казахстана, символизирует его

суверенитет и является элементом конституционно-правового статуса Республики, выражающим единство народа Казахстана. Пункт 2 статьи 7 Конституции "в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык" понимается однозначно, что в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени, одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств (нормативные постановления от 8 мая 1997 года, от 23 февраля 2007 года, от 18 мая 2015 года и другие).

Став самостоятельным и равноправным участником международного сообщества, Казахстан приступил к созданию национальной правовой системы. В ряде решений Конституционный Совет обозначил ключевые принципы национального законодательства. Действующее право Республики Казахстан рассматривается как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах: Конституции и соответствующих ей законах, Указах Президента, постановлениях Парламента и его Палат, Правительства, иных нормативных правовых актах, международных договорах Республики, нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан (нормативные постановления от 28 октября 1996 года и от 6 марта 1997 года).

Решениями Конституционного Совета были интерпретированы основополагающие вопросы реализации и защиты прав личности. Они служат ориентирами для законодателя и правоприменителя и определяют содержание их деятельности.

Конституционный Совет постоянно подчеркивает императивную роль положений Конституции о признании высшими ценностями государства человека, его жизни, прав и свобод. Толкуя конституционные нормы о гарантиях и механизмах реализации прав личности, Совет отмечал, что признание прав и свобод человека абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики, независимо от его принадлежности к гражданству Республики. Неотчуждаемость прав и свобод предполагает, что установленных Конституцией прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов. Указанные права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Возведение конкретной разновидности прав и свобод до конституционного уровня и объявление в Конституции об их гарантированности предполагает возложение на государство особой обязанности обеспечить реализацию этих прав и свобод. 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 (

нормативные постановления от 28 октября 1996 года, от 12 марта 1999 года, от 29 апреля 2005 года, от 27 февраля 2008 года и другие).

На определение основных направлений внутренней и внешней политики страны серьезное влияние оказывают нормы международного права и международные стандарты. Нормативные постановления Совета позволили наметить принципы их взаимодействия с внутригосударственным правом, что очень важно для обеспечения национально-правовой безопасности государства и гармоничного развития двух правопорядков (нормативные постановления от 23 апреля 2003 года, от 1 декабря 2003 года, от 18 мая 2006 года и другие).

Бесспорным достижением независимого Казахстана является внедрение рыночной экономики, основанной на признании и равной защите государственной и частной собственности (статья 6 Конституции). Конституционным Советом сформулирован ряд принципиальных правовых позиций, раскрывающих правовую смысл права собственности и пределы его осуществления. Они легли в основу гражданского законодательства страны и позволили интенсифицировать деловую активность граждан и поток иностранных инвестиций. Принудительное отчуждение имущества возможно лишь при обязательном соблюдении следующих условий: во-первых, для государственных нужд, во-вторых, в исключительных случаях, предусмотренных законами, и, в-третьих, при условии равноценного его возмещения (нормативные постановления от 3 ноября 1999 года, от 20 декабря 2000 года, от 31 января 2005 года, от 1 июля 2005 года и другие).

Одним из значимых изменений, внесенных в Конституцию Республики в 2017 году, является дополнение статьи 2 пунктом 3-1 о том, что в пределах города Нур-Султана может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом. Конституционный Совет в своем нормативном постановлении от 9 марта 2017 года подтвердил, что оно корреспондируется с нормами Основного Закона. Принятые во исполнение указанной конституционной поправки меры показывают, что Международный финансовый центр "Астана" становится эффективной платформой, способствующей привлечению инвестиций, повышению деловой активности и экономическому росту страны.

В процессе апробирования заложенной в Конституции системы разделения единой государственной власти на самостоятельные ветви Конституционным Советом своевременно давались исчерпывающие ответы на возникавшие вопросы. Они касались правового положения, миссии и компетенции государственных органов.

Так, в нормативном постановлении от 24 февраля 2015 года Совет указал, что Президент Республики выступает единственным персонифицированным высшим представителем народа, избираемым совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. 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. Решения и действия Президента Республики должны быть направлены на достижение целей и обеспечение ценностей, сформулированных в Преамбуле и Разделе I "Общие положения", а также других положениях и нормах Конституции.

Решения Конституционного Совета сыграли большую роль в развитии парламентаризма. Советом были урегулированы некоторые вопросы организации деятельности Палат Парламента, правового положения депутатов, законотворческого процесса, взаимодействия с Правительством и другие. По ходу проведения реформ были уточнены отдельные полномочия Правительства, принципы его формирования и работы.

Правовыми позициями Конституционного Совета разрешены разногласия между Парламентом и Правительством в части закрепления статуса государственных органов, что исключило конкуренцию между ними. В нормативном постановлении от 15 октября 2008 года № 8 Конституционный Совет представил официальное толкование понятиям "государственная функция" и "государственная услуга", указал, что входит в "основы организации и деятельности государственных органов" (подпункт 3) пункта 3 статьи 61 Конституции), а также что компетенция государственных органов устанавливается не только Конституцией, конституционными законами и законами Республики, но и подзаконными актами. Позже, в дополнительном постановлении от 16 мая 2013 года № 2 Совет дополнил понимание "основ организации и деятельности государственных органов" и определил сферы ведения законодательной и исполнительной ветвей власти по их закреплению.

За годы независимости большой комплекс мер реализован в правоохранительной системе. В активе Конституционного Совета имеются решения, которые способствовали утверждению единой судебной системы как самостоятельной и сильной ветви государственной власти. Его постановления раскрыли сущность права на судебную защиту, структуру судебной системы, принципы правосудия и специализации судов, виды и формы судопроизводства, юридическую силу судебных актов и правовой статус судей.

В процессе становления современной прокуратуры Конституционным Советом уточнялись конституционные основы прокуратуры, затрагивающие ее положение в механизме государства, функции и полномочия в разных видах судопроизводства.

За эти годы на совместных заседаниях Палат Парламента было оглашено 25 посланий Конституционного Совета. В каждом из них давался подробный анализ событиям и фактам на пути утверждения конституционализма в стране, закладывались основы научно-эмпирического понимания основных правовых институтов и

рекомендации по повышению их эффективности, были внесены конкретные предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства и практики его применения в русле требований Основного Закона.

В Послании КС от 16 июня 2016 года в качестве средств дальнейшего укрепления суверенитета и независимости предложены следующие: постоянное упрочение конституционализма и режима конституционной законности, полная реализация ценностей Основного Закона, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции страны; формирование и внедрение на основе научно определенных индикаторов эффективной системы всеобъемлющего конституционного мониторинга, заключающегося в анализе на предмет реализации конституционных ценностей действующего права и правоприменительной практики; эффективное использование предусмотренного статьей 78 Основного Закона последующего конституционного контроля по инициативе судов для усиления защиты конституционных прав и свобод граждан; стимулирование должного конституционного правопонимания, правомерного поведения граждан, неприятия ими нарушений и злоупотреблений правом, воспитания конституционного патриотизма.

Бурное развитие IT индустрии и инфраструктуры "Электронного правительства", отмечено в послании КС от 27 мая 2020 года, 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 влияют на степень реализации ряда конституционных прав человека и требует создания адекватной правовой базы. Преклонение перед конституционными ценностями должно стать опорой модернизации общественного сознания. Важным представляется стимулирование правомерного поведения и неприязненного отношения к злоупотреблению правом.

Внимание общества Конституционным Советом обращалось на необходимость и дальнейшего продолжения работы по формированию государства конституционного патриотизма. Дальнейшее развитие в законодательстве и организационно-практической деятельности государственных органов конституционных ценностей будет способствовать устойчивому и последовательному укреплению Государственной Независимости Казахстана (послание КС от 5 июня 2019 года).

Необходимо целенаправленно и системно формировать культ верховенства права и всеобщего законопослушания. Конституционным Советом в рамках национального проекта "Рухани Жаңғыру" принимаются меры по модернизации конституционной культуры граждан как составляющей части общественного сознания. Конституционный Совет в нескольких решениях уже применял подход, направленный на выявление "конституционно-правового смысла" законов. Данная практика подлежит расширению (послание КС от 5 июня 2018 года).

Целесообразно изучение научно-экспертным сообществом вопросов конституционного патриотизма, конституционного мышления и культуры, конституционно-правового мировоззрения граждан в качестве одной из важных методологических предпосылок политико-правовой реформы (послание КС от 9 июня 2017 года).

В совокупности всех форм функционирования казахстанская модель конституционной юстиции на протяжении тридцати лет подтвердила свою эффективность в качестве необходимого атрибута стратегии укрепления конституционных основ государственной независимости.

За прошедшие 25 лет путем изменений и дополнений в Конституцию, а также конституционные и обычные законы, обусловленных вызовами времени и стремлением усиления конституционных начал в законодательстве, значительно укрепились позиции и расширилась компетенция Конституционного Совета.

Так, в 2007 году Конституционному Совету было предоставлено право рассмотрения на соответствие Конституции постановлений Парламента и его Палат; в 2008 году в Конституционный закон "О Конституционном Совете Республики Казахстан" были внесены дополнения, согласно которым рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства, содержащиеся в решениях Конституционного Совета, подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами с обязательным уведомлением Конституционного Совета о принятом решении. Тем самым, был придан определенный императивный характер рекомендациям Конституционного Совета. В 2017 году конституционная реформа расширила круг полномочий Конституционного Совета, был усилен так называемый последующий конституционный контроль.

Вхождение Первого Президента Республики – Елбасы в состав Конституционного Совета и деятельность в качестве его пожизненного члена служит действенной гарантией укрепления казахстанской государственности на основе правовых ценностей, пребывания Совета вне политики, соблюдения им требований Конституции и Конституционного закона "О Конституционном Совете Республики Казахстан".

III.

Укрепление режима конституционной законности в стране в определенной мере зависит от состояния исполнения итоговых решений Конституционного Совета. Венецианская комиссия Совета Европы в своем заключении отметила, что исполнение решений органа конституционной юстиции является важным требованием верховенства права.

В Казахстане в этот процесс вовлечены государственные органы, представляющие все ветви власти. Вопросы исполнения правовых позиций и рекомендаций

Конституционного Совета ежегодно рассматриваются на заседании Совета по правовой политике при Президенте Республики.

В течение истекшего 2020 года ими принят ряд законодательных актов и иных решений, вытекающих из нормативных постановлений и предыдущих посланий Совета

Так, в прошлом году Конституционный Совет в своем послании указал, что следует продолжить линию по укреплению конституционных гарантий прав участников гражданского процесса.

Законом Республики Казахстан от 10 июня 2020 года "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан по вопросам внедрения современных форматов работы судов, сокращения излишних судебных процедур и издержек" в статьи 330 и 333 Гражданского процессуального кодекса внесены поправки, направленные на урегулирование вопроса оплаты труда адвоката - представителя в отношении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей

Законом Республики Казахстан от 26 июня 2020 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования исполнительного производства и уголовного законодательства" реализована рекомендация Конституционного Совета касательно исчисления срока для предъявления исполнительного документа к исполнению при его возврате по требованию взыскателя. Теперь в Законе "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей" закреплено, что после перерыва течение срока начинается вновь, при этом истекшее до перерыва время засчитывается в новый срок (пункт 2 статьи 12).

Во исполнение нормативного постановления КС от 3 июля 2018 года № 5 и послания КС от 5 июня 2018 года в новом Кодексе Республики Казахстан "О здоровье народа и системе здравоохранения" урегулирован порядок применения привода в отношении лиц, оформляемых на принудительное лечение в связи с психическим, поведенческим расстройством (заболеванием), связанным с употреблением психоактивных веществ, и уклоняющихся от медицинского освидетельствования (статьи 171, 172).

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.

6 октября 2020 года Главой государства подписан Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции", которым предусмотрено

исключение из Гражданского кодекса порога стоимости разрешаемого подарка государственным служащим и иным лицам, принимающим на себя антикоррупционные ограничения.

В ряде своих решений Конституционным Советом обращалось внимание на необходимость совершенствования законодательства в части укрепления гарантий соблюдения права человека на личную свободу в соответствии с требованиями статьи 16 Конституции.

Данная рекомендация реализована в Законе Республики Казахстан от 19 декабря 2020 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам урегулирования сроков задержания при выдворении лиц за пределы Республики Казахстан". В отношении иностранцев и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению, с санкции суда применяется превентивное ограничение свободы передвижения.

В послании КС от 16 июня 2016 года было отмечено, что 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.

12 марта 2021 года Президентом Республики подписан Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества", направленный на модернизацию всех стадий правотворческой работы. Кроме того, он устанавливает упрощенный порядок подготовки нормативных правовых актов, разрабатываемых во исполнение решения Конституционного Совета.

В целях законодательного определения порядка и условий действия на территории Республики международных договоров, в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции в этом году принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О международных договорах Республики Казахстан". Его нормы предусматривают принятие Казахстаном ответных мер в виде приостановления исполнения международных договоров в случае невыполнения обязательств, взятых другими государствами и международными организациями перед Республикой Казахстан.

Во исполнение нормативного постановления Конституционного Совета от 21 января 2020 года № 1 Министерством индустрии и инфраструктурного развития разработаны поправки в Закон "О жилищных отношениях". Завершение работы в этом направлении планируется до конца текущего года.

Конституционный Совет в прошлом году рекомендовал утвердить новый программный документ в сфере правовой политики, что позволит обеспечить преемственность проводимого курса страны на повышение качества жизни человека, общества и укрепление государственности при верховенстве права (послание КС от 27 мая 2020 года).

В этой связи заинтересованными государственными органами осуществляется подготовка проекта Концепции правовой политики до 2030 года.

Исполнение решений Конституционного Совета продолжается.

IV.

Республика Казахстан развивается по эволюционному пути, основанному на четко выверенных стратегии государства, конституционно-правовой политике и основополагающих принципах деятельности страны.

Конституционный Совет считает, что на пороге четвертого десятилетия современной казахстанской государственности созидательный потенциал Конституции как главного регулятора системы политических, экономических и социально-культурных отношений отвечает потребностям курса развития страны и по мере созревания необходимых условий должен быть подкреплён дополнительными системными законодательными и иными мерами, направленными на дальнейшее утверждение Казахстана в качестве светского, демократического и социального государства, основанного на верховенстве права. На достижение этих целей направлены следующие предложения Конституционного Совета.

1. На современном этапе заявленного и проводимого Президентом Республики курса на дальнейшую постепенную демократизацию общества и государства, заинтересованного активного включения граждан страны в формирование и реализацию государственной политики требуется адекватное повышение роли органа конституционного контроля и совершенствование законодательства о Конституционном Совете.

В этом плане необходимо расширить доступ гражданам к конституционному контролю.

Конституционный Совет неоднократно ставил вопрос о расширении в перспективе закреплённого в статье 72 Конституции круга субъектов обращения. Предлагалось предоставить данное право Генеральному Прокурору, Министру юстиции (послание КС от 24 марта 2001 года).

Одним из направлений разрешения данной ситуации видится совершенствование порядка обращения судов в Конституционный Совет, рассмотрения судами ходатайств участников судопроизводства об инициировании конституционного производства.

19 марта текущего года Венецианской комиссией Совета Европы принято заключение по Концепции совершенствования правовых основ Конституционного

Совета Республики Казахстан. В нем выражена поддержка отдельному выделению в процессуальных кодексах ходатайств сторон об обращении в Конституционный Совет, детализации порядка их рассмотрения судом, закреплению конкретных оснований для отказа и его обжалованию в вышестоящие судебные инстанции.

Как указал европейский экспертный орган, достаточным основанием для обращения суда в Совет является не убежденность судьи в неконституционности закона, а наличие разумных сомнений, на которые могут ссылаться и участники судебного процесса. Кроме того, он обратил внимание на важность правовых позиций и аргументации Конституционного Совета, которые должны служить руководством для судов общей юрисдикции и других государственных органов.

2. В рамках Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение "человекоцентричной" модели – "Люди прежде всего" будет продолжена политика по пересмотру отдельных государственных функций и передаче оказываемых в их рамках государственных услуг в конкурентную среду.

Конституционный Совет отмечал неравнозначность и разноплановость понятий "государственная функция" и "государственная услуга". Отождествление этих понятий может привести к смешению гражданско-правовых (частно-правовых) институтов с публично-правовыми институтами, размыванию публично-властной характеристики государства, что в конечном итоге войдет в противоречие с конституционными основами предназначения и организации государственной власти, государства и его органов (нормативное постановление от 15 октября 2008 года № 8, дополнительное постановление от 16 мая 2013 года № 2).

Поэтому дальнейшая работа в этом направлении должна вестись системно, постоянно с учетом данных конституционных требований.

3. В послании 2018 года Конституционный Совет вносил конкретные предложения по повышению уровня законотворческой работы, часть из них уже реализована. Расширение общественных начал и форм участия населения в этом процессе направлены на поиск и претворение в жизнь прогрессивных идей, учет мнений всех заинтересованных субъектов в содержании правового акта.

Вместе с тем, нередко представляющие серьезный интерес предложения и рекомендации, требующие законодательных мер, остаются нереализованными из-за проблем в межведомственном согласовании концепций и проектов нормативных правовых актов, сложности и закрытости процедуры получения положительного заключения органов исполнительной власти на проекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

В этой связи, в нормотворческом процессе следует выработать оптимальные процедуры разрешения разногласий, дачи заключения, вплоть до внесения в государственные органы, уполномоченные на их принятие, неполностью

согласованных проектов правовых актов и заключений, а также их альтернативных вариантов. Одним из инструментов снятия сомнений является обращение в Конституционный Совет о даче официального толкования нормам Основного Закона либо рассмотрении закона на соответствие Конституции перед его подписанием и введением в действие.

4. Одной из главных целей Казахстана является всесторонняя защита прав человека. В этом направлении проводятся очередные реформы, направленные на модернизацию правоохранительной и судебной систем.

4.1 По обращению Президента Республики Казахстан Конституционный Совет в конце прошлого года дал официальное толкование положениям Конституции Республики, регламентирующим вопросы применения смертной казни.

Совет отметил, что согласно Конституции и общепризнанным международным актам право на жизнь является основной ценностью демократического общества и государство обязано гарантировать осуществление данного права для всех людей. Как равноправный член мирового сообщества Казахстан с самого начала в уголовном законодательстве учитывает тенденцию к отмене смертной казни и за эти годы в стране сформировался устойчивый правовой режим неприменения высшей меры наказания. Основной Закон вопрос об установлении или отказе в уголовном законе смертной казни за перечисленные в нем преступления, сужения их круга оставляет на усмотрение Парламента.

С учетом данных правовых позиций Казахстаном ратифицирован Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Тем самым, Республика взяла на себя обязательство привести в соответствие с данным международным актом Уголовный кодекс и иные законы. Принимая во внимание основополагающий характер конституционного права каждого на жизнь, особенности источников уголовного права, требования Основного Закона и международного договора, следует завершить работу по гармонизации Уголовного кодекса и иных законодательных актов с положениями Второго Факультативного протокола.

4.2 В рамках проводимой работы по модернизации правоохранительной системы необходимо продолжить линию по укреплению конституционных гарантий прав участников уголовного процесса. Пункт 2 статьи 13 Конституции предусматривает право каждого на судебную защиту, которое призвано обеспечить доступ к правосудию и скорейшую компенсацию за нанесенный ущерб потерпевшим от уголовного правонарушения. С этой целью Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее - УПК) устанавливает требование, что досудебное расследование должно быть закончено в разумный срок, при определении которого учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность уголовного дела, реализация процессуальных прав участниками досудебного производства, способ

реализации лицом, осуществляющим досудебное расследование, своих полномочий в целях своевременного осуществления досудебного производства (статья 192).

Применительно к деятельности суда в УПК установлено, что главное судебное разбирательство должно быть окончено в разумные сроки (статья 322). Полноценной реализации конституционных принципов правосудия способствовало бы установление общих критериев определения разумных сроков и в судебном производстве при рассмотрении уголовных дел по существу.

Кроме того, следует изучить возможность принятия дополнительных законодательных мер, определяющих условия осуществления компенсации за нарушение требования о ведении судопроизводства в разумный срок, что благоприятно повлияло бы на повышение эффективности судебной защиты и деятельности органов уголовного преследования.

4.3 Согласно Конституции никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам (статья 14).

Данные конституционные требования имеют особое значение в отношении инвалидов, которые постоянно испытывают на себе проблемы с интеграцией в социальную среду. В целях минимизации нарушений прав и свобод данной категории граждан, обеспечения им равных возможностей следует максимально использовать сформировавшийся в международной практике комплекс норм и стандартов, в основе которых лежит принцип расширения содержания их прав и особая форма их реализации. Они должны гарантировать уважение человеческого достоинства, равные социальные возможности, доступность специальных услуг, инфраструктуры и надлежащую интеграцию во все сферы жизни общества.

4.4 Конституционный Совет в своих итоговых решениях неоднократно отмечал, что меры государственного принуждения, а также предупреждения правонарушений, должны отвечать принципам справедливости и соразмерности ответственности, а также защищаемым Основным Законом ценностям, высшими из которых являются человек, его жизнь, права и свободы.

В этой связи в уголовном и административном законодательстве следует создать дополнительные условия для индивидуализации и дифференциации ответственности в зависимости от степени общественной опасности содеянного, характера и размера причиненного ущерба, личности правонарушителя и иных факторов. Необходимо завершить реализацию новых подходов в отношении критериев классификации уголовных правонарушений, с пересмотром, при необходимости, в сторону увеличения порогов наказуемости отдельных категорий преступлений. Следует четко разграничить уголовные проступки и административные правонарушения, кодифицировав их в перспективе в одном законодательном акте.

В рамках политики гуманизации целесообразно рассмотреть возможность использования института освобождения от административной ответственности на основании акта амнистии (статья 63 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях).

4.5 Согласно статье 39 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Как указывал Конституционный Совет, защита данных ценностей может обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и является пропорциональным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей. Кроме того, обращалось внимание на переосмысление общеправовых последствий судимости и прекращения уголовного преследования по так называемым нереабилитирующим основаниям.

Однако предусмотренные в некоторых законодательных актах ограничения не корреспондируются с этими конституционными требованиями. В УПК не определена правовая природа прекращения уголовного дела при отказе государственного обвинителя от обвинения.

4.6 В настоящее время единственное жилье должника не входит в состав имущества, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам (статья 61 Закона Республики Казахстан "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей"). Закон Республики Казахстан "О жилищных отношениях" не допускает лишь выселения в отопительный сезон социально уязвимых слоев населения.

В то же время единственное жилье осужденного за совершение уголовных правонарушений содержится в Перечне имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда (приложение к Уголовно-исполнительному кодексу Республики Казахстан).

Более справедливой защите интересов кредитора и должника, реализации принципов неприкосновенности достоинства человека и его жилища, эффективному исполнению конституционной обязанности социального государства, в том числе по обеспечению граждан жильем, способствовало бы установление запрета на обращение по исполнительным документам взыскания на жилое помещение, являющееся для гражданина и членов его семьи единственным пригодным местом для постоянного проживания.

4.7 В связи с нарастанием масштабов цифровизации актуализируются проблемы защиты персональных данных и реализации конституционных прав граждан на

неприкосновенность достоинства, частной жизни, личную и семейную тайну, а также непосредственно влияющего на них качества отправления отдельных видов государственной деятельности (государственные услуги, судопроизводство и другие).

Углубление применения информационных технологий должно сопровождаться мерами по обеспечению цифровой безопасности, являющейся важным компонентом государственного суверенитета, усилением механизмов доступа к охраняемым законом сведениям, укреплением гарантий осуществления упомянутых конституционных ценностей, а также переосмыслением содержания традиционных правовых институтов (субъект правонарушения и ответственности, правонарушитель, потерпевший и другие). С учетом разноплановости действующих в этой сфере нормативных правовых актов можно изучить возможность их кодификации в рамках одного отраслевого законодательного акта.

4.8 Разрабатывается проект закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан, принимаются меры по усилению его аппарата и созданию представительств в регионах. В этом плане одним из важных полномочий омбудсмана на данном этапе видится инициирование им через суд обращения в Конституционный Совет с постановкой вопроса о проверке конституционности закона или иного нормативного правового акта. Такой опыт широко распространен в мире. Венецианская комиссия Совета Европы в 2007 году рекомендовала Казахстану наделить таким правом Уполномоченного по правам человека.

4.9 Согласно Конституции, материнство и детство, равно как брак и семья, отцовство находятся под защитой государства (пункт 1 статьи 27).

В нормативном постановлении Конституционного Совета от 18 мая 2015 года № 3 разъяснено, что данные положения Конституции закладывают социально-экономические и политико-правовые начала комплексной системы защиты детства, как незыблемой конституционной ценности, для последующего закрепления и регулирования в отраслевом законодательстве особого правового статуса детей, их прав и свобод, гарантий их реализации.

В целях защиты институтов материнства и детства Конституционный Совет считает необходимым принятие дополнительных законодательных мер, на что указывалось в его нормативном постановлении от 10 апреля 2018 года № 3.

4.10 Следует рассмотреть вопрос о создании эффективного механизма имплементации решений договорных органов ООН, компетенция которых признана Республикой Казахстан.

Это вытекает из положений статей 1, 4 и 8 Конституции о высшей ценности прав и свобод человека, приоритете ратифицированных международных договоров перед его законами и об уважении Республикой принципов и норм международного права.

4.11 Согласно пункту 2 статьи 17 Конституции никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство

обращению или наказанию. Президент Республики неоднократно подчеркивал актуальность приведения национального законодательства в соответствие с требованиями ратифицированной Казахстаном Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также ужесточения наказания за бытовое насилие.

В этой связи, следует пересмотреть некоторые содержащиеся в уголовно-исполнительном законодательстве требования и правила, регулирующие внутренний распорядок в учреждениях уголовно-исполнительной системы, которые все еще пронизаны стереотипами прошлого опыта. Такая работа должна вестись согласно положениям Конституции и международных актов, содержащих стандарты обращения с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными, в том числе за конкретные виды уголовных правонарушений.

Меры борьбы с правонарушениями, посягающими на физическую неприкосновенность личности, здоровье человека и его достоинство призваны обеспечивать эффективное противодействие насилию, учитывать степень общественной опасности таких деяний, частоту их совершения, влияние на поведение правонарушителя ранее примененных мер взыскания. С этой целью, при необходимости, административные взыскания могут сочетаться мерами уголовной ответственности, в том числе путем использования так называемых составов уголовных правонарушений с административной преюдицией.

Конституционный Совет подтверждает актуальность и других предложений и рекомендаций, высказанных в предыдущих посланиях, которые еще не нашли своей реализации.

Дальнейшее укрепление Независимости Казахстана должно быть нацелено на рост благосостояния граждан, повышение качества жизни, эффективности государственных институтов, обеспечение верховенства права, развитого гражданского общества и высокого авторитета страны на мировой арене.

В этом плане Конституция Республики Казахстан была и будет выступать важнейшей политико-правовой основой всесторонней модернизации общества и государства.

*Конституционный Совет
Республики Казахстан*