

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2022 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 июня 2022 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).

Конституционный Совет, созданный после принятия действующей Конституции Республики, внес достойный вклад в дело утверждения принципов правового государства. Настоящее послание является итоговым документом, отражающим результаты деятельности Совета за минувшие 26 лет.

I.

Прошедший с момента оглашения предыдущего Послания год был ознаменован знаменательным для эволюции казахстанской государственности событием – 30-летием Государственной Независимости Республики Казахстан.

По существу, с 16 декабря 1991 года произошла смена исторических эпох, кардинально изменившая жизнь каждого казахстанца, гражданского общества, государственного аппарата и в целом страны в глобально меняющемся мире.

Особое место в этом процессе занимает принятая на всенародном референдуме 30 августа 1995 года Конституция Республики Казахстан. Провозгласив общепринятые мировым сообществом ценности в совокупности с национальными интересами, она обеспечила постепенное утверждение основ конституционализма, идеалов демократического, правового, светского и социального государства.

За время действия Конституции были осуществлены глубокие реформы по формированию и упрочению ключевых компонентов государственной независимости.

Их эффективность подтверждена в Казахстане и за его пределами. Республика Казахстан стала признанным членом международного сообщества, вдохновителем и организатором реализации ряда крупных инициатив в сфере обеспечения межэтнического и межконфессионального согласия, глобальной и региональной безопасности, защиты прав и свобод граждан, исполнения требований международного права.

В продолжение стратегии эволюции Казахстана Президентом Республики К.К. Токаевым в рамках четырех пакетов политических реформ был реализован ряд важных инициатив, направленных на дальнейшую демократизацию страны. Разработанные

стратегические меры по дальнейшему последовательному реформированию экономической системы и социальных отношений, совершенствованию организации и деятельности государственных органов, включению представителей гражданского общества в принятие судьбоносных решений высшей государственной властью были воплощены в принципиальные документы государственного планирования.

Только в политической сфере было принято более десяти законов. Внесены точечные изменения и дополнения в законодательство о Парламенте, о политических партиях и другие.

Принят новый Закон "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан".

Вместе с тем 2020–2022 годы стали для Казахстана временем серьезных испытаний.

Затронувшая Казахстан всемирная пандемия COVID-19 проверила на прочность гарантии закрепленного статьей 29 Конституции права граждан на охрану здоровья, а также работу государственного аппарата в экстремальных условиях.

Введенный Президентом страны режим чрезвычайного положения, мобилизация материальных, организационно-правовых и иных ресурсов государства и общества позволили успешно справиться с вызовом XXI века.

В целом, в стране были сформированы неизвестные ранее механизмы правового режима, получившего в специальной литературе название "конституционализм спасения".

С тяжелыми испытаниями страна столкнулась в начале января 2022 года.

Благодаря единству и сплоченности нашего народа и решительности Главы государства – гаранта Конституции сохранены целостность нашего государства, безопасность граждан, будущее страны.

В ряде выступлений в январе-феврале 2022 года Президент Республики объявил о концепции Нового Казахстана. Новый Казахстан означает обновление государственного аппарата и перезагрузку общественных ценностей.

По мнению Конституционного Совета, эволюция Казахстана по данным направлениям будет способствовать дальнейшему укреплению конституционализма, обновлению предусмотренных в действующем Основном Законе положений, а также, при необходимости, формулированию и закреплению на высшем политико-правовом уровне новых конституционных ценностей.

В своей совокупности это обеспечит стабильность и динамизм развития Республики Казахстан, ее общественного строя, организации и деятельности государственных органов, поступательное насыщение новым содержанием ряда прав и свобод человека и гражданина, жизнедеятельности общества и государства, института местного самоуправления.

Новый пакет реформ Президентом Республики Казахстан К. К. Токаевым представлен 16 марта текущего года в его Послании народу Казахстана "Новый

Казахстан: путь обновления и модернизации", конкретизированном в Общенациональном плане мероприятий по его реализации.

Данный комплекс системных мер сориентирован на общество, вступившее в период активной трансформации, и призван создать прочный политико-правовой фундамент обеспечения безопасности, суверенитета, территориальной целостности в строительстве Нового Казахстана в современных условиях.

Предусмотрена демонополизация всех сторон общественной жизни, создание климата социальной справедливости. Главный упор сделан на социальную политику, повышение доходов населения и меры предотвращения бедности, подробную программу политических преобразований, продвижение интересов граждан и открытость власти, активизацию противодействия коррупции, вовлечение общества в заинтересованное сотрудничество с государством.

Закон и порядок признаны основной гарантией благополучия нашей страны. Поставленные в Послании цели и определенные политико-правовые ресурсы системных реформ направлены на дальнейшее укрепление конституционализма.

Воплощение выдвинутых Президентом страны крупных инициатив существенно изменит политическую систему и административно-территориальное устройство страны.

"По своей сути они означают переход Казахстана к качественно новой модели формирования и взаимодействия институтов власти, укоренение новой политической культуры", считает Президент Казахстана К. К. Токаев.

Для их реализации признано целесообразным внесение изменений в более чем 30 статей Конституции.

На состоявшемся 5 июня республиканском референдуме проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" был принят и тем самым заложены правовые основы для дальнейшей модернизации общества и государства.

До конца текущего года предстоит принять значительное количество конституционных и иных законов, а также направленные на их реализацию подготовительные меры организационного характера.

В совокупности с поправками в Конституцию их исполнение будет способствовать достижению общих целей строительства Нового Казахстана.

Тем самым будет последовательно корректироваться вектор дальнейшей демократической эволюции всего конституционного пространства.

II.

Конституционный Совет на протяжении 1996–2022 годов являлся квазисудебным государственным органом, обеспечивавшим верховенство Конституции на всей территории Республики Казахстан.

В силу особого статуса и полномочий, закрепленных в статьях 71–74 и 78 Конституции, Совет давал официальное толкование норм Основного Закона, заключения по проектам изменений и дополнений в Конституцию, рассматривал законы и международные договоры на соответствие Конституции. В его обязательных для исполнения всеми решениях формировались прогрессивная конституционно-правовая доктрина, креативное понимание основных правовых институтов.

При этом Конституционный Совет руководствовался духом и буквой Конституции, всегда оставаясь в границах верховенства права. Адекватно запросам эволюции общества и государства расширялась компетенция и совершенствовались организационно-правовые механизмы деятельности органа конституционного контроля

Своими решениями Конституционный Совет оказал позитивное влияние на эволюцию всей правовой системы, сформулировал общие принципы права, обязательные для всех субъектов. Его правовые позиции способствовали обеспечению единства и согласованного взаимодействия всех ветвей государственной власти в соответствии с их конституционными полномочиями и системой сдержек и противовесов; соблюдению конституционной законности в законодательном процессе и правоприменительной практике, гарантий защиты закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина.

Деятельность Конституционного Совета позволила более полно раскрыть созидательный потенциал Конституции Республики Казахстан, обеспечить приведение в соответствие с ней текущего законодательства, определить ориентиры для развития материальных и процессуальных отраслей права.

Поэтому совершенно обоснованным представляется сохранение в составе действующего права нормативных постановлений Конституционного Совета, не противоречащих внесенным в Конституцию изменениям и дополнениям.

Основные итоги деятельности Конституционного Совета.

С февраля 1996 года в Конституционный Совет поступило более 200 обращений:

- от Главы государства – 27;
- от председателей Палат Парламента и его депутатов – 77;
- от Премьер-Министра – 27;
- от судов – 71 представление.

Конституционным Советом было принято более 140 нормативных постановлений.

В связи с внесением новелл в Основной Закон (1998, 2007 и 2017 гг.) Конституционным Советом приняты решения о пересмотре отдельных своих решений.

В целом либо в части неконституционными были признаны 30 законов и международных договоров. Ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс, признан соответствующим Конституции.

В их числе: Земельный кодекс, в соответствии с которым в Казахстане была введена частная собственность на некоторые категории земель (2003 г.); действующий Закон "О политических партиях" (2002 г.) и другие.

Одним из важных средств обеспечения верховенства Основного Закона является официальное толкование норм Конституции. Конституционным Советом рассмотрено более 100 таких обращений.

Даны разъяснения, устанавливающие легитимные подходы к пониманию основных конституционных институтов и перспектив их развития, определяющие принципы взаимоотношений государства, общественных объединений и граждан, укрепляющие механизмы обеспечения прав человека и гражданина, а также ряда других вопросов, касающихся дальнейшего конституционного развития страны.

В Парламент направлено 27 посланий о состоянии конституционной законности в стране, в которых обобщался опыт осуществления в Казахстане конституционного контроля, поднимались вопросы о защите прав человека, совершенствовании законотворческого процесса, приведении законодательства в соответствие с Конституцией, о судеоустройстве и судопроизводстве, проводимой административной реформе и другие.

За прошедшие годы сформировалась определенная практика представления Конституционным Советом итоговых посланий за каждые пять лет (в 2000, 2005, 2010, 2015, 2016 и 2020 годах), а также в 2021 году, ознаменованном 30-летием Государственной Независимости Республики Казахстан.

В каждом из ежегодных посланий 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.

Например, в послании КС от 16 июня 2016 года в качестве средств дальнейшего укрепления суверенитета и независимости предложены следующие: 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; эффективное использование предусмотренного статьей 78 Основного Закона последующего конституционного контроля по инициативе судов. В послании КС от 27 мая 2020 года подчеркивалось, что преклонение перед конституционными ценностями должно стать опорой модернизации общественного сознания.

Важным представляется стимулирование правомерного поведения и неприязненного отношения к злоупотреблению правом.

Внимание общества обращалось на необходимость дальнейшего продолжения работы по формированию конституционного патриотизма. 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).

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

В своей совокупности решения Конституционного Совета несут в себе ресурс по существенному повышению уровня конституционной законности во всех сферах жизнедеятельности казахстанского общества и государства.

III.

Правовые позиции нормативных постановлений Конституционного Совета (далее – нормативное постановление КС) определялись исходя из системного глубокого доктринального правового анализа конституционных норм в их логической связи и сопряженности с общими положениями и принципами Конституции.

Содержащиеся в решениях Конституционного Совета рекомендации по совершенствованию законодательства рассматривались уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного Совета о принятом решении. Значимость общих положений Конституции Республики, содержащихся преимущественно в ее преамбуле и первом разделе, заключается в том, что они провозглашают и закрепляют основные устои и принципы конституционного строя и государственности Казахстана.

Их содержание раскрыто во многих итоговых решениях Конституционного Совета.

В числе основополагающих принципов деятельности Республики в пункте 2 статьи 1 Конституции определены общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте. Они занимают исключительно важное место в деятельности государства, его институтов, общественных объединений и каждого гражданина.

Ряд нормативных постановлений Конституционного Совета за период 1996-2021 годы касается толкования норм Конституции, а также принимаемых и действующих законов относительно формы правления и формы государственного устройства, иных вопросов организации государственной власти – статуса высших государственных

органов, порядка их формирования, компетенции, механизма взаимоотношений друг с другом и законодательного процесса.

Например, в нормативном постановлении КС от 9 марта 2017 года в числе прочих сформулированы правовые позиции о том, что конституционные ценности, в частности, обладают первейшей значимостью для человека и гражданина, общества и государства, характеризуются незыблемым постоянством, определяют содержание всех последующих норм Основного Закона и правоприменительной практики; вся новейшая история становления и развития Казахстана с развитым гражданским обществом есть утверждение современных конституционных ценностей, основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан и их последующее воплощение в жизнь; внесенные изменения и дополнения в Конституцию наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики.

Конституционный Совет неоднократно отмечал, что территория государства является пространственным пределом, в котором государство существует и действует как суверенная организация власти.

Территориальная целостность представляет собой определяющее условие национальной безопасности Казахстана и означает 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.

Суверенитет Казахстана распространяется и на международные отношения, субъектом которых является Республика, а предусмотренные в Конституции общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя (статьи 1-5, 10-12, 34, 36, 39 и другие), обеспечиваются и охраняются в первую очередь Конституцией, а лишь затем – основывающимися на ней нормативными правовыми актами меньшей юридической силы (нормативные постановления КС от 1 декабря 2003 года, от 5 ноября 2009 года, послание КС от 16 июня 2015 года).

Устойчивую политико-правовую связь человека с суверенным Казахстаном выражает институт гражданства Республики Казахстан – ценность для всех казахстанцев, ощущение наличия благополучной Родины, гордость за ее достижения и труд на ее благо.

Разъясняя нормы Основного Закона, регулирующие вопросы института гражданства, Конституционный Совет подчеркивал, что институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики (нормативное постановление КС от 1 декабря 2003 года).

В решении Конституционного Совета также была выражена правовая позиция о недопустимости в Казахстане института множественного, в том числе двойного,

гражданства. В активе Конституционного Совета значительное место занимают его решения по вопросам конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Благодаря закреплению высшей ценности человека, его жизни, прав и свобод обеспечивается приоритет личности во всех сферах жизни общества. Конституционный Совет постоянно подчеркивал системообразующую роль этих положений:

– перечень прав и свобод человека гарантируется государством в пределах, установленных нормами Конституции Республики и соответствующих ей иных нормативных правовых актов.

Признание прав и свобод человека абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, 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 принятыми на ее основе законами.

Указанные права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (нормативное постановление КС от 28 октября 1996 года);

– 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 (нормативные постановления КС от 12 марта 1999 года и от 29 апреля 2005 года);

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

– закон, ограничивающий конституционные права и свободы человека и гражданина, должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона, что вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 14 Основного Закона), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания, толкования и применения правовой нормы (нормативные постановления КС от 27 февраля 2008 года и от 18 мая 2015 года).

Ряд нормативных постановлений Конституционного Совета касался вопросов обеспечения прав на жизнь, охрану здоровья, на личную свободу, судебную защиту,

частную собственность, социальное обеспечение, свободу объединения, свободу слова, конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, на равный доступ к государственной службе и другие.

Олицетворением государственной идентичности и суверенитета Республики, образа нового независимого государства – общего дома для всех казахстанцев выступают государственные символы Республики Казахстан: Государственный Флаг, Государственный Герб, и Государственный Гимн.

Конституционным Советом даны разъяснения по вопросам правового регулирования порядка использования государственных символов: употребление исключительно казахского языка в государственных символах свидетельствует о высшем политико-правовом статусе государственного языка, определение порядка официального использования Государственного Герба Республики Казахстан относится к компетенции законодателя и устанавливается конституционным законом (нормативные постановления КС от 6 июля 2006 года и от 23 февраля 2007 года).

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

– из конституционного закрепления 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;

– Конституция предоставляет право каждому по своему усмотрению выбирать язык общения;

– государство обязано защищать любой язык, функционирующий в обществе, и предупреждать дискриминацию по языковому признаку.

Законодательство и правоприменительная практика должны учитывать норму пункта 2 статьи 14 Конституции, согласно которой никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, в том числе по мотивам языка (нормативные постановления КС от 8 мая 1997 года, от 11 февраля 2009 года и от 18 мая 2015 года).

С момента обретения независимости перед Казахстаном встала задача по обеспечению правового суверенитета страны как составной части государственного суверенитета. За годы независимости проведена масштабная работа по созданию нового права, соответствующего высоким международным стандартам, казахстанским традициям и интересам динамичного обновления всех сфер государственного управления и общественного устройства.

Формирование национальной правовой системы осуществлялось поэтапно на основе четкого стратегического планирования.

Структурные элементы и принципы национального законодательства раскрыты в ряде решений Конституционного Совета:

– действующее право Республики Казахстан рассматривается как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах: Конституции и соответствующих ей законах Республики, Указах Президента, постановлениях Парламента и его Палат, Правительства Республики, иных нормативных правовых актах, международных договорах Республики Казахстан, нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.

Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан (нормативные постановления КС от 28 октября 1996 года и от 6 марта 1997 года);

– сложность конституционной материи, многообразие и подвижность отношений конституционного регулирования, объективная эволюция всех сторон жизни казахстанского общества требуют безусловного учета смысла конституционных ценностей, положений и норм как при принятии, так и применении законов, а также особой тщательности в использовании конституционного понятийного аппарата (послание КС от 19 июня 2014 года).

Казахстан является участником основных универсальных международных договоров в сфере защиты прав человека, положения которых имплементируются в национальное законодательство.

Внутригосударственные меры принимаются на основе верховенства Конституции, на что Конституционный Совет обращал внимание в нескольких итоговых решениях:

– согласно пункту 1 статьи 4 Конституции международные договоры и иные обязательства Республики, соответствующие ее нормам, являются составной частью действующего права Республики;

– в случае признания в установленном порядке международного договора Республики Казахстан или отдельных его положений противоречащими Конституции Республики, обладающей согласно пункту 2 статьи 4 Основного Закона высшей юридической силой на территории Республики, такой договор полностью или в части, признанной не соответствующей Конституции, не подлежит исполнению;

– приоритет перед законами и непосредственное применение ратифицированных международных договоров предполагает ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизии с нормами законов (нормативные постановления КС от 11 октября 2000 года и от 18 мая 2006 года);

– гражданин на территории своей Республики является субъектом ее действующего права.

В случае нарушения его прав, свобод и законных интересов или совершения им противоправных действий на него распространяется юрисдикция государственной власти Казахстана, осуществление которой возложено на соответствующие государственные органы Республики (нормативное постановление КС от 7 мая 2001 года).

В целях исполнения приведенных правовых позиций Конституционного Совета были внесены поправки в некоторые ратифицированные международные договоры Республики, в частности, в Договор аренды комплекса "Байконур" между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 10 декабря 1994 года и Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" от 4 октября 1997 года.

Положения преамбулы Основного Закона в сочетании с конституционными нормами: о равенстве всех и запрете дискриминации по любым мотивам; об идеологическом и политическом многообразии; о праве каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества; о признании неконституционными любых действий, способных нарушить межнациональное согласие, являются правовой основой уникальной казахстанской модели полиэтнического общества.

Практической реализации упомянутых конституционных положений способствовали также и правовые позиции Конституционного Совета, создающие юридическую основу для осуществления магистральных направлений по формированию Единой Нации:

– принцип равенства всех перед законом и судом предполагает равенство прав и обязанностей, равную защиту государством этих прав и равную ответственность каждого перед законом, единство требований и правовой ответственности для всех субъектов соответствующих правоотношений, осуществляющих однородные виды деятельности (нормативные постановления КС от 10 марта 1999 года, от 29 марта 1999 года, от 31 января 2005 года и другие);

– согласно статье 14 Конституции все равны перед законом, что подразумевает равенство всех религий и религиозных объединений перед законом, недопущение предоставления некоторым религиям и религиозным объединениям каких-либо преимуществ по отношению к другим, запрет на дискриминацию по мотивам отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам (нормативные постановления КС от 4 апреля 2002 года и от 11 февраля 2009 года);

– пункт 1 статьи 20 Конституции Республики гарантирует свободу слова и творчества, что предполагает право на свободное выражение мнений, взглядов, убеждений, идей в различных видах и формах, в том числе и через средства массовой информации (нормативные постановления КС от 21 апреля 2004 года и от 27 февраля 2008 года); право граждан Республики Казахстан на свободу объединения в политические партии вытекает из пункта 1 статьи 5 Общих положений Конституции о том, что в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие, и корреспондирует конституционному праву на свободу объединений,

особые виды которых могут регулироваться отдельными законами (нормативное постановление КС от 11 июля 2002 года).

В условиях внедрения и развития рыночной экономики базовыми являются отношения собственности. Определяющее значение в их правовом регулировании имеют положения статьи 6 Конституции, в частности о том, что признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность.

Смысл этого конституционного принципа раскрыт в нормативном постановлении Конституционного Совета от 3 ноября 1999 года, в котором сказано, что государство гарантирует равные возможности для защиты и восстановления нарушенных прав субъектам обеих форм собственности.

При этом государственный и частный собственники в конкретных правоотношениях подчиняются одному и тому же правовому режиму как в публичной (налоги), так и в частной (договорные взаимоотношения) сферах.

Принципы и нормы Конституции провозглашают и закрепляют гарантии права собственности на всех этапах его возникновения, изменения и прекращения, распространяются на все процедуры вынесения соответствующих решений государственными органами и должностными лицами, обеспечивая стабильное и поступательное развитие общества и государства, незыблемость прав и свобод человека и гражданина (нормативные постановления КС от 23 апреля 2008 года, от 7 декабря 2011 года и от 11 июня 2014 года).

Пункт 3 статьи 26 Конституции следует понимать так, что принудительное отчуждение имущества возможно лишь при обязательном соблюдении условий, названных в этой норме: во-первых, для государственных нужд, во-вторых, в исключительных случаях, предусмотренных законами, и, в-третьих, при условии равноценного его возмещения. Указанные положения создают гарантии защиты права собственности и являются обязательными для законодательного и правоприменительных органов при осуществлении ими своих полномочий (нормативные постановления КС от 20 декабря 2000 года и от 1 июля 2005 года).

Стержнем единого казахстанского общества выступает институт семьи. Через крепкие семейные узы из поколения в поколение передаются лучшие духовно-нравственные ценности народа – толерантность, трудолюбие, любовь к Родине, уважение к старшим, устремленность в будущее.

Конституционный Совет в нормативном постановлении от 18 мая 2015 года подчеркнул, что брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства и относятся к числу фундаментальных конституционных ценностей Республики, которые закономерно вытекают из высоких целей и базовых принципов, сформулированных в Основном Законе.

В своей совокупности они обеспечивают преемственность поколений, выступают условиями сохранения и развития народа Казахстана, являющегося единственным

источником государственной власти, носителем суверенитета. За годы независимости в Казахстане сформирована эффективная государственная власть, создано пользующееся доверием народа сильное и успешное государство.

Государство постоянно подтверждает свою способность к самосовершенствованию, исходя из запросов общества передает часть государственных услуг в конкурентную среду, расширяет сферы и формы участия граждан страны и общественных объединений в отправлении государственной деятельности, создает новые механизмы и гарантии местного самоуправления.

В президентскую форму правления внедряются меры по расширению партийных начал парламентаризма и перераспределению полномочий между ветвями государственной власти, по укреплению связей депутатского корпуса с Правительством при повышении их взаимной ответственности и усилении контроля Парламента за Правительством.

Конституционным Советом дано официальное толкование конституционных норм о принципе единства и разделении государственной власти на ветви; президентской форме правления; порядке формирования, функциях и полномочиях органов законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры и других государственных органов; обеспечении национальной безопасности и использовании Вооруженных Сил и иных основополагающих вопросах государственного аппарата, результаты которых были положены в основу соответствующего отраслевого законодательства (нормативные постановления КС от 17 марта 1999 года, от 14 июля 1999 года, от 5 августа 2002 года, от 19 ноября 2003 года, от 19 августа 2005 года, от 14 апреля 2006 года, от 18 апреля 2007 года, от 18 июня 2007 года, от 24 февраля 2015 года и другие). 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. Важным с точки зрения уяснения компетенции законодательного органа является разъяснение Конституционного Совета о том, что перечень полномочий Парламента, закрепленных в Конституции, является исчерпывающим, и

его расширение или сужение возможны только в случае внесения изменений и дополнений в Основной Закон.

Они также касаются отличий государственных функций и государственных услуг, отправных начал распределения нормотворческих полномочий между законодательной и исполнительной ветвями (нормативные постановления КС от 15 октября 1997 года и от 15 октября 2008 года, а также дополнительное постановление КС от 16 мая 2013 года).

В ряде нормативных постановлений Конституционного Совета были уточнены конституционные положения, регламентирующие вопросы статуса депутатов Парламента.

В правовых позициях Конституционного Совета нашли свое отражение и различные стороны взаимоотношений Парламента и Правительства в рамках системы конституционных сдержек и противовесов (решение вопроса о доверии Правительству и другие). Конституционным Советом рассматривались конституционные аспекты практически всех стадий законодательного процесса: реализация законодательной инициативы, прохождение законопроекта в Палатах Парламента, объявление проекта закона срочным, применение согласительных процедур, порядок внесения поправок, их объем, вопросы опубликования законов.

В нормативных постановлениях Конституционного Совета нашли отражение некоторые конституционно-правовые аспекты деятельности Правительства.

В частности, раскрыто понимание подпункта 4) статьи 66 Конституции, устанавливающего полномочие Правительства по управлению государственной собственностью; подпункта 5) статьи 66 – о полномочии по реализации внешнеэкономической политики и принятию мер по развитию внешней торговли; пункта 7 статьи 61 – о праве Премьер-Министра ставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству; статьи 70 – о вопросах отставки политических государственных служащих, не являющихся членами Правительства, в случае отставки Правительства; пункта 6 статьи 61 – о даче Правительством заключений на законопроекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

Полномочиям судебных органов, судопроизводству с участием присяжных заседателей, статусу и порядку назначения судей посвящено семь нормативных постановлений Конституционного Совета.

Правовые основы органов прокуратуры, их функции и полномочия в разных видах судопроизводства также были неоднократно предметом рассмотрения Конституционного Совета. Конституционный Совет принял несколько нормативных постановлений, касающихся избирательного права и процесса.

Давая официальное толкование нормам статей 10, 12 и другим положениям Основного Закона, Конституционный Совет установил, что институт гражданства

является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя республики, поскольку, согласно Конституции, народ Казахстана, состоящий из его граждан, является "единственным источником государственной власти" и "осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам".

В этой связи только гражданин Казахстана обладает полным объемом прав и обязанностей, установленных для него Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами.

Кроме того, Советом была устранена неопределенность в понимании отдельных положений Основного Закона, касающихся образования одномандатных территориальных избирательных округов для выборов в депутаты Мажилиса, партийных списков, регистрации кандидатов в депутаты, других институтов избирательного права и стадий избирательного процесса.

Конституционный Совет два раза реализовал свою новую функцию по осуществлению предварительного конституционного контроля за проектом изменений и дополнений в Основной Закон (заключения от 20 марта 2019 года и от 4 мая 2022 года).

В целом итоговые решения Конституционного Совета способствовали укреплению режима конституционной законности в стране.

Вопросы их исполнения ежегодно рассматривались на заседании Совета по правовой политике при Президенте Республики. Заинтересованными центральными государственными органами за эти годы принят ряд законодательных актов и иных решений, направленных на исполнение нормативных постановлений Конституционного Совета, а также рекомендаций и предложений, содержащихся в его ежегодных посланиях.

Правовые позиции и рекомендации Конституционного Совета весьма актуальны и на современном этапе дальнейшего развития казахстанской государственности.

IV.

Весьма востребованная в современных условиях и объемная часть деятельности Конституционного Совета непосредственно не связана с реализацией полномочий, перечисленных в статье 72 Основного Закона.

Однако, осуществляя ее, Совет играл активную роль в последовательном утверждении в Казахстане конституционализма во всем его многообразии.

В утвержденных Президентом Республики планах мероприятий всех государственных органов, посвященных юбилеям Конституции, предусматривалась лидирующая роль Совета, при координации которого проводились международные научно-практические конференции в столице и регионах; обеспечивалось участие членов Совета и ответственных сотрудников его Аппарата в собраниях трудовых

коллективов и дискуссиях; выступления в различных средствах массовой информации и другие.

В последние годы они охватывались "Неделями Конституции". Конституционным Советом на системной основе осуществлялось научно-публицистическое разъяснение ценностей, положений и норм казахстанского Основного Закона.

Результаты официального толкования Основного Закона страны представлены в нескольких изданных коллективами авторов под руководством Совета научно-правовых комментариев Конституции Республики Казахстан (в 1998, 2004, 2010, 2015 и 2018 годах). Для пополнения знаний по конституционному строительству востребованной стала книга – "Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма".

Она позволяет создать объективную картину буквально пошагового учреждения и укрепления всех составляющих Государственной Независимости Республики Казахстан, постепенной эволюции конституционного права и последовательного превращения его в конкурентоспособный инструмент обеспечения верховенства права, прав человека и гражданина и других конституционных ценностей.

К 25-летию Конституции Республики Казахстан выпущен в свет ряд новых интересных книг, посвященных Основному Закону и утверждению конституционализма: "Роль Первого Президента Республики Казахстан в конституционном строительстве независимого Казахстана: уроки Елбасы", "Казахстан и Венецианская комиссия: за демократию через право", "Қазақстан Республикасы Конституциясының энциклопедиялық анықтамалығы", "Жыр арқауы – Ата Заң".

В коллективной монографии "Казахстанский путь: конституционализм, человек, мир и процветание" (на казахском, русском и английском языках) содержатся статьи, показывающие оценку зарубежными политиками и специалистами роли и значения Конституции Республики Казахстан в строительстве современной казахстанской государственности, процессах утверждения в стране стандартов демократии, принципов верховенства права и конституционализма.

Работы известных казахстанских ученых-правоведов на актуальные темы конституционализма объединены в сборнике "Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан".

Перечисленные издания переданы в ВУЗы, библиотеки и размещены на сайте Конституционного Совета. В целом казахстанскими учеными-конституционалистами подготовлены новые доктрины, подходы и аргументы, анализ и обобщение которых представляется весьма интересным при разработке правовых позиций Советом. Перечисленные издания находят применение в учебном процессе по направлению "Право" и иным гуманитарным дисциплинам.

Для снятия существующего "дефицита" с качественными современными учебниками Конституционным Советом в сотрудничестве с шестью ВУЗами подготовлен и издан двухтомный учебник "Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс". Конституционный Совет целенаправленно участвовал в воспитании правовой культуры учащейся молодежи: проводил конкурсы, деловые игры, встречи, дни открытых дверей, приглашал школьников и студентов на заседания.

С 2018 года при Конституционном Совете действует Научно-консультативный совет (НКС), в который входят более двадцати известных ученых-правоведов: теоретики права, конституционалисты и представители других отраслей юриспруденции.

На его заседания выносились наиболее злободневные аспекты эволюции конституционализма, науки и отрасли конституционного права, конституционных начал других отраслей законодательства. Докладчиками выступали признанные казахстанские и зарубежные специалисты, доктора наук, руководители центральных государственных органов.

Таким образом, Конституционный Совет свою общественно-политическую миссию по обеспечению верховенства Основного Закона наполнял реальным содержанием как посредством реализации закрепленных в Конституции полномочий в сфере конституционного контроля, так и активной деятельности в сфере развития науки конституционного права, повышения уровня конституционного правопонимания и качества образования в данной сфере, расширения пропаганды ценностей Основного Закона.

В современных условиях и на ближайшую перспективу специальная и целенаправленная деятельность по воспитанию и упрочению казахстанского конституционного патриотизма является особо востребованной в нашей стране в качестве одной из гарантий успешного продвижения масштабных реформ, в том числе по дальнейшему формированию Единой Нации.

Модернизация правовой системы независимого Казахстана происходит с учетом как национального, так и передового зарубежного опыта и общепризнанных международных стандартов. За годы независимости Казахстан присоединился к ряду универсальных международных договоров о защите прав человека, признал юрисдикцию многих международных институтов, действующих в этой сфере.

Они способствуют имплементации в законодательство страны конвенционных требований, которые содержат высокий правозащитный потенциал и разделяются всеми членами международного сообщества.

Сказанное в полной мере относится к эволюции конституционного контроля в Казахстане, которая происходила и происходит во взаимодействии с международными структурами конституционно-правового профиля, зарубежными органами

конституционной юстиции, а также известными научно-исследовательскими учреждениями и учеными-правоведами зарубежных стран. Казахстан с 1998 года имел статус наблюдателя в Венецианской комиссии Совета Европы, а в 2012 году стал ее полноправным членом.

Данная европейская структура является международно признанным форумом по экспертизе и обмену знаниями по конституционно-правовым вопросам. Совместно наработан значительный опыт институционального и экспертного сопровождения правовой реформы.

По запросам казахстанской стороны Венецианская комиссия неоднократно давала заключение в отношении ключевых законодательных актов с точки зрения их соответствия общепризнанным конституционным ценностям.

Члены Комиссии выступали в конституционном производстве экспертами, входили в состав авторских коллективов при проведении исследований и подготовке коллективных монографий.

Состоялся ряд совместных международных конференций, форумов и обучающих семинаров по актуальным вопросам конституционно-правового строительства. В 2013 году Конституционный Совет вступил во Всемирную конференцию по конституционному правосудию, учрежденную в 2011 году как международная ассоциация органов конституционного контроля.

Целью данной организации является налаживание тесного сотрудничества на мировом уровне между конституционными судами и эквивалентными институтами в сфере обеспечения верховенства основных законов. Членами Всемирной конференции являются органы конституционной юстиции 118 стран.

С 1997 года Конституционный Совет участвует в деятельности Евразийской ассоциации органов конституционного контроля. С 2017 года миссия Председателя в данной Ассоциации была передана Конституционному Совету Казахстана.

С 2013 года Конституционный Совет является членом Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов.

Указанная Ассоциация была учреждена в 2010 году как региональный форум органов конституционной юстиции Азии. В настоящее время в ней участвуют 20 государств.

В 2019–2021 годах Конституционным Советом Казахстана был реализован комплекс мероприятий в рамках его миссии по отправлению полномочий Председателя данной Ассоциации.

Необходимо особо отметить, что даже в непростых условиях прошлых лет, связанных с пандемией и иными вызовами, эти мероприятия в сфере утверждения конституционализма получили высокую оценку мирового и регионального сообщества.

Председательство Казахстана в указанных международных структурах свидетельствует о высоком авторитете Конституционного Совета нашей страны.

Кроме того, участие Казахстана в качестве полноправного члена в работе этих структур обеспечивает доступ к передовым зарубежным правовым технологиям в сфере развития национального законодательства, создает дополнительный канал осведомленности Республики о текущих проблемных вопросах других государств-участников в рассматриваемой сфере.

Кроме того, это позволяет укреплять контакты с зарубежными институтами, в том числе для дальнейшего осуществления правовых и демократических реформ в стране, ознакомления международной юридической общественности с приоритетами нашей Конституции.

С официальными визитами Конституционный Совет посещали делегации ООН, ОБСЕ, Европейского Союза, Совета Европы и других международных организаций. Многолетним партнером Конституционного Совета является Международный союз юристов, который объединяет более 30 тысяч юристов и профессиональные общественные объединения стран СНГ и дальнего зарубежья.

В сфере двусторонних отношений существуют тесные связи Конституционного Совета с органами конституционного контроля стран СНГ, Австрии, Алжира, Афганистана, Бенина, Болгарии, Бразилии, Венгрии, Германии, Грузии, Индии, Индонезии, Испании, Кореи, Латвии, Литвы, Македонии, Малайзии, Марокко, Монголии, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, Таиланда, Турции, Франции, Финляндии, Хорватии и др.

Со многими из них подписаны меморандумы о сотрудничестве в сфере осуществления конституционного контроля. Конституционным Советом налажено эффективное взаимодействие с ведущими зарубежными научно-исследовательскими и образовательными учреждениями и учеными-юристами.

Его представители принимают активное участие в международных форумах, посвященных актуальным вопросам дальнейшего развития конституционализма.

В целом международная деятельность Конституционного Совета играла важную роль в процессе осуществления конституционного контроля, утверждения принципов правового государства и создания благоприятного имиджа страны за ее пределами.

С каждым годом география сотрудничества расширяется и углубляется.

Конституционный Совет Казахстана воспринимается зарубежными институтами в качестве уважаемого партнера. Таким образом, использование в будущем Конституционным Судом опыта, ранее наработанного Конституционным Советом, будет способствовать эффективному осуществлению государством функции конституционного контроля, обеспечению верховенства и прямого действия Основного Закона, а также упрочению конституционализма и конституционной законности в Казахстане, авторитета страны в качестве демократического и правового государства, во главу угла стратегии и тактики деятельности которого возведены верховенство права и забота о человеке.

*Конституционный Совет
Республики Казахстан*

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан