# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Академический курс*

*Допущено УМО МОН РК*
*по группе специальностей «Право»*
*в качестве учебника для студентов*
*высших учебных заведений,*
*обучающихся по направлению «Право»*

**В двух томах**
**Том 1**

Нур-Султан,
2021

УДК 342
ББК 67.400(5Каз)я73
А38

**Рецензенты:**
**Авакьян С.А.** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный профессор Московского Государственного Университета имени М.В. Ломоносова, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ;
**Баймаханов М.Т.-М.** – доктор юридических наук, профессор, академик Национальной академии наук Республики Казахстан;
**Сабитова А.А.** – доктор юридических наук, профессор, директор Института Сорбона-Казахстан Казахского Национального Педагогического Университета имени Абая.

**Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: в 2-х т. Т.1.** Под общ. ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами. Авт. предисл., отв. ред. и руков. авт. колл. д.ю.н., проф. К.А. Мами. – Алматы, 2021. - 640 С.

ISBN 978-601-273-465-2

Настоящий академический курс подготовлен в соответствии с общими требованиями государственного стандарта учебной дисциплины «Конституционное право Республики Казахстан» для группы специальностей «Право».

Авторским коллективом внимание сосредоточено на рассмотрении не только «классических» тем предмета правовой отрасли, науки и учебной дисциплины, но и новейшей проблематики доктрины конституционализма; созидательного потенциала Конституции страны 1995 года, ее верховенства и прямого действия во всех сферах жизни человека, общества и государства. При этом ведущими учеными и практиками максимально освещается опыт последовательного упрочения конституционной законности, накопленный за 30 лет Государственной Независимости Казахстана.

В первом томе представлена новейшая информация о понимании центральной и интегрирующей роли нового конституционного права и казахстанского Основного Закона; закреплении и регулировании институтов основ конституционного (общественного) строя; правового положения человека и гражданина, включая гражданство, права, свободы и обязанности личности.

Книга может быть успешно использована бакалаврами и магистрантами при изучении учебных вопросов, педагогами – подготовке к занятиям и исследователями – проведении творческих изысканий.

Материалы опубликованы в изложении их авторов.

ISBN 978-601-273-465-2

УДК 342
ББК 67.400(5Каз)я73
А38

© Конституционный совет
Республики Казахстан, 2021

**ТОМ ПЕРВЫЙ**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие……7
Коллектив авторов……13
Принятые сокращения……15

**РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ВЕДУЩАЯ И ИНТЕГРИРУЮЩАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

***Глава 1. Конституционное право Республики Казахстан – ведущая и интегрирующая отрасль действующего права***

§1. Конституционное право как отрасль права: понятие, предмет и метод……22
§ 2. Источники конституционного права Республики Казахстан……26
§ 3. Нормы конституционного права и их виды ……30
§ 4. Система конституционного права Республики Казахстан……34
§ 5. Конституционно-правовые отношения……37
§ 6. Ответственность в конституционном праве Республики Казахстан…44
§ 7. Основные тенденции развития отрасли конституционного права Республики Казахстан……51
*Рекомендуемая литература*……57

***Глава 2. Конституционное право Республики Казахстан как наука и учебная дисциплина***

§ 1. Понятие, предназначение и методы науки конституционного права……57
§ 2. Конституционная политика и конституционное право……66
§ 3. Конституционно-правовая терминология……74
§ 4. Предпосылки формирования новой казахстанской науки конституционного права……80
§ 5. Наука конституционного права в условиях обретения и укрепления государственной независимости……83
§ 6. Конституционное право в системе подготовки юристов-профессионалов……87
*Рекомендуемая литература*……92

## РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА


***Глава 1. Конституционализм и Конституция в Республике Казахстан***

§ 1. Казахстанский конституционализм: понятие и содержание…..94
§ 2. Конституция Республики Казахстан: понятие и сущность…..103
§ 3. Характерные черты Конституции Республики Казахстан…..107
§ 4. Социальные функции Конституции Республики Казахстан…..109
§ 5. Основные принципы Конституции Республики Казахстан…..120
§ 6. Форма и структура Конституции Республики Казахстан…..127
*Рекомендуемая литература*.....132

***Глава 2. Конституция в потоке истории Казахстана***

§ 1. История развития конституционализма в Казахстане…….....132
§ 2. Конституция Казахской ССР 1978 года…….....150
§ 3. Конституционные акты учреждения Республики Казахстан – независимого государства…….....162
§ 4. Общая характеристика Конституции Республики Казахстан 1995 года и ее развитие…….....182
*Рекомендуемая литература*.....194

***Глава 3. Особенности Конституции – Основного Закона Казахстана***

§ 1. Юридические свойства Конституции Республики Казахстан…....195
§ 2. Конституция Республики Казахстан и текущее законодательство....207
§ 3. Особенности действия Конституции Республики Казахстан…....209
§ 4. Толкование Конституции Республики Казахстан…….....221
§ 5. Конституционный мониторинг…….....235
§ 6. Конституция Республики Казахстан и международное право…….245
*Рекомендуемая литература*.....257


## РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННЫЙ (ОБЩЕСТВЕННЫЙ) СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН


***Глава 1. Основы конституционного (общественного) строя***

§1. Понятие, содержание и основные черты конституционного (общественного) строя Республики Казахстан..... 259
§ 2. Форма государства: понятие и основные элементы…….....264
§ 3. Форма правления Республики Казахстан…….....266
§ 4. Государственный режим в Республике Казахстан…….....273

§ 5. Форма государственного устройства Республики Казахстан…....276
§ 6. Административно-территориальное устройство
Республики Казахстан…….....284
§ 7. Конституционно-правовой статус столицы Нур-Султан
и Международного финансового центра «Астана». Особый правовой
статус города Алматы. …….....293
§ 8. Государственный суверенитет Республики Казахстан:
понятие, содержание и сущность….....306
§ 9. Основополагающие принципы деятельности
Республики Казахстан.....316
*Рекомендуемая литература*.....325

***Глава 2. Конституционные основы
общественно-политических отношений***
§ 1. Конституционно-правовые основы политического
и идеологического многообразия…….....….327
§ 2. Конституционно-правовое регулирование экономических
отношений в Республике Казахстан…….....334
§ 3. Конституционно-правовое регулирование
социальных отношений в Республике Казахстан…….....….....343
§ 4. Конституционно-правовые основы духовно-культурной
системы общества …….....350
§ 5. Конституционно-правовые основы казахстанской модели
межэтнического согласия и общенационального единства….....353
*Рекомендуемая литература*.....370

***Глава 3. Конституционно-правовое регулирование организации
и деятельности институтов гражданского общества***
§ 1. Конституционные принципы взаимоотношений государства
с негосударственными организациями в Республике Казахстан……...372
§ 2. Конституционно-правовые основы организации и деятельности
общественных объединений в Республике Казахстан….....379
§ 3. Конституционно-правовой статус политических партий
в Республике Казахстан…….....388
§ 4. Конституционно-правовое регулирование организации и
деятельности средств массовой информации в
Республике Казахстан…….....397
§ 5. Конституционно-правовая регламентация организации
и деятельности религиозных объединений в Республике Казахстан…...407

§ 6. Особенности конституционно-правовых статусов Ассамблеи народа Казахстана и Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан.....423
*Рекомендуемая литература*.....450

**РАЗДЕЛ IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

***Глава 1. Основы правового статуса личности***
§ 1. Понятие и основные элементы правового положения личности.....451
§ 2. Конституционные принципы правового положения человека и гражданина в Республике Казахстан.....460
*Рекомендуемая литература*.....467

***Глава 2. Конституционно-правовой институт гражданства***
§ 1. Понятие и содержание гражданства Республики Казахстан. ….....468
§ 2. Основания и порядок приобретения гражданства Республики Казахстан.....474
§ 3. Основания и порядок прекращения гражданства Республики Казахстан….....481
§ 4. Деятельность государственных органов Республики Казахстан по вопросам гражданства.....486
*Рекомендуемая литература*.....492

***Глава 3. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Республике Казахстан***
§1. Понятие, содержание, классификация и система конституционных прав, свобод и обязанности человека и гражданина: ….....493
§ 2. Личные права и свободы…….....502
§ 3. Социальные, экономические и культурные права и свободы….....530
§ 4. Политические права и свободы граждан.....576
§ 5. Конституционные обязанности личности: понятие, содержание и виды…….....594
§ 6. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан.....608
§ 7. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан…….....617
§ 8. Конституционные основания ограничения прав и свобод личности….....628
*Рекомендуемая литература*.....638

## Предисловие

16 декабря 1991 года, тридцать лет назад, началась новая эра в истории Казахстана – эра Государственной Независимости, целенаправленного формирования государства и общества конституционного патриотизма. Его целостная концепция базируется на семи незыблемых основах общенациональной патриотической идеи Н.А. Назарбаева «Мәңгілік Ел»: Независимость и Астана; Общенациональное единство, мир и согласие; Светское Государство и Высокая Духовность; устойчивый экономический рост на основе инноваций; Общество Всеобщего Труда; Общность Истории, Культуры и Языка; Национальная безопасность и глобальное участие Казахстана в решении общемировых и региональных проблем.

По мнению Елбасы, центральным звеном, аккумулирующим в себе все эти составляющие, является принятая 30 августа 1995 года волей народа на всенародном референдуме Конституция Республики. Ведь именно она определяет основные направления движения общества и государства, позволяющие ответить на вопросы: «Куда мы идем? Какова наша конечная цель? И как мы можем ее достигнуть?».

Роль Конституции РК в эпохальных преобразованиях страны трудно переоценить.

Основной Закон обеспечил объединение проживающих на одной территории людей в сообщество граждан-казахстанцев, в новое государство, с последовательным формированием Единой Нации.

Будучи проводником достижений мирового конституционализма и требований основополагающих международных документов, наш Основной Закон по своей сути является именно казахстанским. В его преамбуле, разделе первом, пункте 2 статьи 91, а также иных положениях и нормах воплощены жизненно важные казахстанские ценности – национальные интересы.

Каждая из этих составляющих основ конституционного строя Казахстана доказала свою способность служить ориентирующим и созидательным началом как в условиях стабильного развития, так и кризисных ситуациях.

В Конституции РК четко прописаны цели, к которым движется Казахстанская Нация. В пункте 1 статьи 1 закреплено, что РК утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Это означает безусловное намерение Казахстана эволюционировать в указанных направлениях адекватно его возможностям и указывает на непрерывность этого процесса.

Конституция определяет способы достижения указанных высоких целей: решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (пункт 2 статьи 1).

За 25 лет действия Конституции она испытывала и выдержала различные удары, сопровождавшие глубокие перемены на мировой арене. Процессы трансформации охватили сегодня и весь мир. Они сопровождаются масштабными финансовыми кризисами, турбулентностью международного права, распространением национальных правовых режимов одних стран на другие суверенные государства и их граждан, применением экономических санкций, актами терроризма. Формирование и функционирование киберпространства происходит при серьезной угрозе утери нравственности и существовавших ранее приоритетов. Пересматриваются бытовавшие совсем недавно теории чистого рынка и свободных рыночных отношений при минимальном государственном регулировании. Подвергаются ревизии ранее казавшиеся незыблемыми основы взаимоотношений человека и государства, содержание отдельных прав, свобод и обязанностей личности...

Многие дремавшие ранее угрозы в 2020 году резко актуализировала пандемия COVID-19, одновременно выявившая и векторы дальнейшего развития.

Все эти годы наша Конституция при обладании всеми традиционными юридическими характеристикам успешно выполняла и ныне продолжает выполнять присущие ей функции. Реализация ее норм-принципов и норм-правил осуществляется на высоком уровне, благодаря чему достигаются закрепленные в ней цели. Она надежно ограждает суверенитет, общественное согласие и политическую стабильность, мир и будущее Великой степи.

Президент Казахстана К.К. Токаев отметил, что содержание Конституции совершенствуется и обновляется в соответствии с требованиями времени, и это закономерно. Казахстан динамично развивается. Поэтому в текст Основного Закона включаются дополнительные правовые механизмы и нормы, отражающие новые реалии.

«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»[1], – подчеркнул Глава государства.

В наши дни в Казахстане продолжается работа по последовательному утверждению конституционализма и обогащению ценностей Основного Закона. В приоритеты конституционной политики Президента Республики включены воплощение в жизнь концепции «слышащего государства», продолжение процесса политической трансформации, развитие гражданского общества и решение социально-экономических проблем.

В период пребывания Казахстана в условиях пандемии COVID-19 в 2020 г. и выхода из нее в 2021 г., Главой государства сформулированы оценки совершенно новой ситуации в состоянии общества и государства, определены векторы их дальнейшей системной эволюции, представлен

[1] Глава государства принял участие в международной конференции, посвященной 25-летию Конституции Казахстана. – Официальный сайт Президента Республики Казахстан https// www.akorda.kz

и утвержден комплекс мер по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, выводу экономики из кризиса, укреплению благосостояния граждан, реформированию системы государственного управления. Президентом РК на высшем уровне сформирован и действует управленческий механизм оперативной разработки и проведения в жизнь решений, принятых при участии гражданского общества.

Соответственно, эти меры способствуют реализации потенциала Конституции РК. Ряд из них уже исполнен, другие объявлены Главой государства и переведены в плоскость практической работы Парламента, Правительства и всего государственного аппарата.

Именно Конституция выступает интегрирующим центром формирования государственных стратегий и программ, исполнение которых обеспечивает воплощение конституционной модели в реальную действительность.

Поэтому уважение к Основному Закону, приверженность идеям и принципам конституционализма, их повсеместное утверждение являются залогом достижения тех высоких целей, которые стоят перед страной. Необходимость неукоснительного следования определенному Конституцией Республики курсу с каждым годом должна все больше укрепляться в общественном сознании.

В целом, определенная верховной властью четко выверенная конституционно-правовая политика и ценностно-ориентированная конституционно-правовая практика взаимно дополняют друг друга, способствуют эффективной реализации Основного Закона, работают на повышение уровня правосознания граждан и государственных служащих.

В условиях независимого Казахстана «новое дыхание» получила миссия конституционного права в качестве непосредственно работающего средства обеспечения развития общества и государства, реального гаранта Конституции, правозащитного механизма реализации свободы личности, активности институтов гражданского общества, госорганов и госслужащих. Соответственно, знания по конституционному праву приобрели ярко выраженный прикладной характер.

В русле реализации стратегий формирования культа Конституции и основанного на ней действующего права, а также последовательного укрепления конституционной культуры и конституционного патриотизма граждан и всеобщего законопослушания, в целом – упрочения конституционной законности исключительно важна роль качественного обучения будущих юристов конституционно-правовым дисциплинам, проведения глубоких научных исследований, системного и целенаправленного осмысления и разъяснения ценностей, положений и норм Конституции.

В последние годы эта деятельность рассматривается в качестве составной части модернизации общественного сознания, а предпринимаемые меры четко укладываются в рамки модернизационного общенационального проекта «Рухани Жаңғыру».

Об этом неоднократно говорили Елбасы и действующий Президент Казахстана.

Лидер Нации обоснованно считает, что «наши граждане, особенно молодежь, должны знать, как и почему формировался наш курс, в каких условиях родился и строился независимый Казахстан, какие люди сыграли важную роль в его становлении. Осмысление всего этого необходимо всем нам»[1].

Одно из мудрых пожеланий Елбасы ученым-юристам гласит: «ничего застывшего в мире нет, но, когда мы говорим о Конституции, мы должны быть очень внимательны, и присутствующие здесь, уважаемые юристы, я думаю, прислушаются к тому, что я говорю. Этот вопрос требует взвешенного подхода. Нельзя забывать о том, что в Конституции заложены основополагающие принципы существования нашего государства, и мы должны дорожить этими принципами».

Указом Президента РК от 4 мая 2005 г. «О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции РК» Министерству образования и науки РК было поручено в течение 2005 года принять меры по повышению качества преподавания в организациях образования основ конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, оказав этим организациям необходимую методическую помощь.

Несмотря на то, что данный документ издан более пятнадцати лет назад, предусмотренные в нем поручения имеют постоянный срок действия и как исполненные не могут быть списаны и сданы в архив.

Сегодня Казахстан остро нуждается в профессиональных кадрах, владеющих знаниями и убеждениями в вопросах предмета конституционного права, их разъяснении и защите в условиях проведения логически востребованных реформ и обострения противостояния оппонентов выверенному курсу.

Совершенствовать настоящее и строить будущее Казахстана, утверждать ценности верховенства права, прав и свобод человека и гражданина, демократического, светского, правового и социального государства необходимо опираясь на Конституцию. Конституционный патриотизм и конституционная культура основываются на прочном и уверенном знании учебного курса конституционного права.

Согласно велению времени, деятельность юридических ВУЗов, университетов, факультетов и педагогов-конституционалистов должна пребывать в режиме постоянной модернизации.

При этом в обновлении преподавания присутствуют и объективные сложности: формирование и уточнение новых доктрин и тенденций развития правовых институтов; столкновение господствовавших теорий прошлого с новаторскими подходами настоящего; расширение и изменение действующего законодательства; либерализация правовой основы в области организации и деятельности общественных объединений; дальнейшее реформирование органов ветвей власти при вовлечении в их деятельность самих казахстанцев; укрепление гарантий прав и свобод человека и гражданина...

---

[1] *Назарбаев Н.* Эра независимости. – Астана, 2017. – С.21.

Отдельного внимания заслуживают вопросы цифровизации государственной и общественной жизни. Развитие Интернета создает возможности для прямого попадания к каждому размещенной на его просторах (в том числе социальных сетях) доступной для пользователя информации. Особо подчеркну, любой информации, начиная от элементарно непрофессиональных комментариев до откровенно провокационной, преследующей цели нарушить мир и согласие в обществе. Противостоять этому возможно только путем предоставления обучающимся прочных знаний, оперативного и качественного развенчивания фейков с показыванием их вредоносного предназначения. Между тем, любые суждения по проблематике конституционного права, и, конечно же, факты нашей недавней истории обретения и утверждения Государственной Независимости, требуют бережного отношения.

В последние годы осмысление положений и норм Конституции, их глубокое разъяснение казахстанцам различных социальных и возрастных групп, поднятие конституционной культуры и конституционного патриотизма, Конституционным Советом рассматривается в качестве составной части работы в рамках «Рухани Жаңғыру». Данная деятельность полностью соответствует политико-правовой миссии института конституционного контроля, обладанию квалифицированными кадрами в составе и аппарате Совета, привлечению к работе Научно-консультативного совета при Конституционном Совете ведущих ученых-правоведов, максимальной поддержке Главой государства и иными государственными органами, научным сообществом мер по конституционному просвещению населения.

Стала традиционной подготовка по результатам конституционных реформ научно-практических комментариев Основного Закона. Раз в пять лет выпускаются сборники статей, в которых освещается казахстанский опыт конституционного контроля в различных областях жизни. К 25-летию Конституции подготовлен ряд других монографий и альбомов, изданных на казахском, русском и английском языках[1]. Все они размещены на официальном сайте Конституционного Совета, переданы в библиотеки.

По инициативе Конституционного Совета проводится целенаправленная работа по воспитанию правовой культуры учащейся молодежи (конкурсы, деловые игры, встречи, дни открытых дверей, приглашение школьников и студентов на заседания и другие).

Данная деятельность осуществляется для охвата нового поколения, которое в состоянии вобрать в себя закладываемые сегодня национальные правовые традиции демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, а также осознать казахстанскую конституционную идентичность, выраженную в неизменных конституционных ценностях.

Определенные мероприятия направлены на повышение уровня конституционного правопонимания государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов.

---

[1] См.: т.1, разд. II, гл.2, парагр. 5.

Сегодня наряду с консолидирующей функцией конституций суверенных государств особую важность приобрело предназначение основных законов как главного инструмента защиты общества и государства от проникновения чуждых ценностей или явлений, а также от деструктивной политики двойных стандартов отдельных международных политических игроков, способных нанести ущерб национальным интересам страны. Адекватно деятельность по укреплению конституционного патриотизма, поднятию уровня конституционной культуры общества в целом и каждого гражданина в частности имеет характер первейшего средства защиты Государственной Независимости Казахстана.

Настоящий академический курс «Конституционное право РК» подготовлен в рамках сотрудничества Конституционного Совета с учеными-педагогами Евразийской Юридической Академией имени Д.А. Кунаева, «Академии «Bolashaq» и других вузов.

В его основу заложена типовая программа «Конституционное право РК». При этом внимание авторского коллектива сосредоточено на освещении не только «классических» тем предмета отрасли и учебной дисциплины, но и новейшей проблематики.

В числе таковых вопросов, к примеру, ответственность в конституционном праве РК; основные тенденции развития отрасли конституционного права РК; конституционно-правовая терминология; наука конституционного права в условиях обретения и укрепления Государственной Независимости; казахстанский конституционализм: понятие и содержание; действие Конституции РК; толкование Конституции РК; конституционный мониторинг; Конституция РК и международное право; конституционно-правовой статус столицы Нур-Султан и Международного финансового центра «Астана»; конституционные основы казахстанской модели межэтнического согласия и общенационального единства; особенности конституционно-правового статуса Ассамблеи народа Казахстана и Национальной палаты предпринимателей РК; конституционные основания ограничения прав и свобод личности и ряд других. Во многих случаях усилена научная и информационная составляющие представленного материала.

Авторами также максимально обновлен нормативный правовой массив.

*Надеемся на то, что предложенное вниманию читателя двухтомное издание будет полезным пособием как для изучения учебных вопросов, так и проведения углубленных научных исследований.*

*С пожеланием успехов в работе и учебе, здоровья и всяческих благ,*

***Руководитель авторского коллектива,***
***Председатель Конституционного Совета***
***РК, доктор юридических наук,***
***профессор К.А. МАМИ***

## Коллектив авторов

**Мами К.А.** – Председатель Конституционного Совета РК, доктор юридических наук, профессор: руководитель авторского коллектива, автор предисловия, том 2, раздел XI;

**Абдрасулов Е.Б.** – профессор Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел II в главе 3 параграфы 4-6; в главе 1 параграфы 1-6, в главе 2 параграфы 1-4, в главе 3 параграфы 1-3 в соавторстве с Айтхожиным К.К.; том 1, раздел III, в главе 3 параграфы 14-17; раздел III главы 1-2, в главе 3 параграфы 12 и 13, в разделе IV глава 1, в главе 2 параграфы 10-13 в соавторстве с Айтхожиным К.К.; том 2, в разделе VIII параграфы 6 и 9 в соавторстве с Дуйсеновым Э.Э.;

**Айтхожин К.К.** – профессор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук: том 1 раздел II в главе 1 параграфы 1-6, в главе 2 параграфы 1-4, в главе 3 параграфы 1-3 в соавторстве с Абдрасуловым Е.Б.; том 1, раздел III, главы 1 и 2, в главе 3 параграфы 12 и 13 в соавторстве с Абдрасуловым Е.Б.; в разделе IV глава 1, в главе 2 параграфы 10-13 в соавторстве с Абдрасуловым Е.Б.;

**Алибаева Г.А.** – проректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел III, глава 2, параграф 5 и глава 3 параграф 6 в соавторстве с Малиновским В.А.; том 2, раздел IX (кроме параграфов 6 и 9);

**Асылов Б.Н.** – Первый заместитель Генерального Прокурора РК, государственный советник юстиции 2 класса: том 2, раздел XII, параграф 3 в соавторстве с Өмірәлі Ж.Ө;

**Дуйсенов Э.Э.** – доктор юридических наук, профессор, советник ректора Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева: том 1, раздел V, параграфы 1-5; том 2 раздел VIII; в разделе VIII, параграфы 6 и 9 соавторстве с Абдрасуловым Е.Б.;

**Жалаири О.Ш.**– ректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел I в соавторстве с Өмірәлі Ж.Ө.;

**Жалаири А.О.** – проректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор: том 2, раздел XIII, параграф 3 в соавторстве с Жанузаковой Л.Т.;

**Өмірәлі Ж.Ө.** – проректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева,доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел 1 в соавторстве с Жалаири О.Ш.; том 2, разд XII, параграф 3 в соавторстве с Асыловым Б.Н.;

**Жанузакова Л.Т.** – главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации РК, доктор юридических наук, профессор кафедры «Юриспруденция и международное право Университета «Туран»:

том 2, раздел XIII, параграфы 1-4 и 6,7, а также параграф 5 в соавторстве с Жалаири А.О.;

**Калишева Н.Х.** – доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права, административного права юридического факультета Казахского национального университета имени аль-Фараби, доктор юридических наук: том 2, раздел VI;

**Малиновский В.А.** – член Конституционного Совета РК, доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел I, глава 2 в соавторстве с Шапак У.Ш.; том 1, раздел III, глава 2, параграф 5 и глава 3 параграф 6 в соавторстве с Алибаевой Г.А.; том 2, раздел VII;

**Мухамеджанов Э.Б.** – докторюридических наук, профессор Казахского университета международных отношений и мировых языков имени Абылай-хана: том 2, разд.V;

**Рогов И.И.** – заместитель Исполнительного директора Фонда Нурсултана Назарбаева, доктор юридических наук, профессор: том 2, раздел X;

**Уваров В.Н.** – профессор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор: том 2, раздел IX, параграфы 6 и 9; том 2, раздел XII (кроме параграфа 3) в соавторстве с Уваровой–Патенко Н.В.;

**Уварова-Патенко Н.В.** – ассоциированный профессор Каспийского университета, кандидат юридических наук, доктор философии (PhD): том 2, раздел XII (кроме параграфа 3) в соавторстве с Уваровым В.Н.;

**Шапак У.Ш.** – член Конституционного Совета РК, доктор юридических наук, профессор: том 1, раздел I, глава 2 (совместно с Малиновским В.А.).

## Принятые сокращения

*РК* – Республика Казахстан;

*КазССР или Казахская ССР* – Казахская Советская Социалистическая Республика;

*Конституция РК 1995 г.* – Конституция РК. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года;

*Конституция РК 1993 г.* – Конституция РК. Принята Верховным Советом РК 28 января 1993 года;

*Стратегия «Казахстан – 2050»* – Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента РК – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года;

*План нации –100 конкретных шагов* – Программа Президента РК от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов»;

*Стратегия «Казахстан – 2030* – Казахстан – 2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года;

*Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г.* – «Казахстан в новой реальности: время действий». Послание Главы государства Касым-ЖомартаТокаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 года;

*Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г.* – «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г.;

*Декларация о государственном суверенитете КазССР* – Декларация о государственном суверенитете КазССР, принятая Верховным Советом Казахской ССР от 25 октября 1990 года;

*Конституционный закон РК о государственной независимости РК* – Конституционный Закон РК от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости РК»;

*Закон РК о временном делегировании Президенту дополнительных полномочий* – Закон РК от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту РК и главам местных администраций дополнительных полномочий»;

*Закон РК от 7 октября 1998 г.* – Закон РК от 7 октября 1998 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»;

*Закон РК от 21 мая 2007 г.* – Закон РК от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»;

*Закон РК от 2 февраля 2011 г.* – Закон РК от 2 февраля 2011 года «О внесении дополнения в Конституцию РК»;

*Закон РК от 10 марта 2017 г.* – Закон РК от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»;

*Закон РК от 23 марта 2019 г.* – Закон РК от 23 марта 2019 года «О внесении изменений в Конституцию РК»;

*Конституционный закон РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий* – Конституционный закон РК от 15 июня 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные Законы РК»;

*Конституционный закон РК от 3 июля 2017 г.о перераспределении полномочий* – Конституционный закон РК от 3 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы РК по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти»;

*Закон РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий* – Закон РК от 3 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти»;

*Закон РК от 11 июля 2017 г. о перераспределении полномочий* – Закон РК от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции РК»;

*Конституционный закон РК о Президенте* – Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 года «О Президенте РК»;

*Конституционный закон РК о Первом Президенте Республики* – Елбасы – Конституционный закон РК от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте РК – Елбасы»;

*Конституционный закон РК о Конституционном Совете* – Конституционный Закон РК от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете РК»;

*Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов* – Конституционный закон РК от 16 октября 1995 года «О Парламенте РК и статусе его депутатов»;

*Конституционный закон РК о Правительстве* – Конституционный закон РК от 18 декабря 1995 года «О Правительстве РК»;

*Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей* – Конституционный закон РК от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей РК»;

*Конституционный закон РК о выборах* – Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 года «О выборах в РК»;

*Конституционный закон РК о республиканском референдуме* – Конституционный закон РК от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме»;

*Конституционный закон РК о государственных символах РК* – Конституционный закон РК от 4 июня 2007 года «О государственных символах РК»;

*Конституционный закон РК о МФЦА* – Конституционный закон РК от 7 декабря 2015 года «О Международном финансовом центре «Астана»;

*ГК РК (Общая часть)* – Гражданский кодекс РК (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;

*ГК РК (Особенная часть)* – Гражданский кодекс РК (Особенная часть) от 1 июля 1999 года;

*УК РК* – Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года;

*УПК РК* – Уголовно–процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года;

*УИК РК* – Уголовно–исполнительный кодекс РК от 5 июля 2014 года;

*ГПК РК* – Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 года;

*КоАП РК* – Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года;

*Административный процедурно-процессуальный кодекс РК* – Кодекс РК от 29 июня 2020 года «Административный процедурно-процессуальный кодекс РК»;

*Земельный кодекс РК* – Земельный кодекс РК от 20 июня 2003 года;

*Кодекс о недрах и недропользовании* – Кодекс РК от 27 декабря 2017 г. «О недрах и недропользовании»;

*Лесной кодекс РК* – Лесной кодекс РК от 8 июля 2003 года;

*Водный кодекс РК* – Водный кодекс РК от 9 июля 2003 года;

*Экологический кодекс РК* – Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года;

*Кодекс РК о браке (супружестве) и семье* – Кодекс РК «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 года;

*Трудовой кодекс РК* – Трудовой кодекс РК от 23 ноября 2015 года;

Предпринимательский кодекс РК – Предпринимательский кодекс РК от 29 октября 2015 года;

*Налоговый кодекс РК* – Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 25 декабря 2017 года;

*Бюджетный кодекс РК* – Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года;

*Кодекс РК о здоровье народа* – Кодекс РК от 7 июля 2020 года «О здоровье народа и системе здравоохранения»;

*Закон РК о статусе столицы РК* – Закон РК от 21 июля 2007 года «О статусе столицы РК»;

*Закон РК об особом статусе Алматы* – Закон РК от 1 июля 1998 года «Об особом статусе города Алматы»;

*Закон РК о госгранице РК* – Закон РК от 16 января 2013 года «О Государственной границе РК»;

*Закон РК об административно-территориальном устройстве* – Закон РК от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве РК»;

*Закон РК о правовых актах* – Закон РК от 6 апреля 2016 года «О правовых актах»;

*Закон РК о международных договорах РК* – Закон РК от 30 мая 2005 года «О международных договорах РК»;

*Закон РК о чрезвычайном положении* – Закон РК от 8 февраля 2003 года «О чрезвычайном положении»;

*Закон РК о военном положении* – Закон РК от 5 марта 2003 года «О военном положении»;

*Закон РК о гражданской защите* – Закон РК от 11 апреля 2014 года «О гражданской защите»;

*Закон РК о языках* – Закон РК от 11 июля 1997 года«О языках РК»;

*Закон РК о праздниках в РК* – Закон РК от 13 декабря 2001 года «О праздниках в РК»;

*Закон РК о гражданстве* – Закон РК от 20 декабря 1991 года «О гражданстве РК»;

*Закон РК о правовом положении иностранцев* – Закон РК от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранцев»;

*Закон РК о мирных собраниях* – Закон РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в РК»;

*Закон РК об общественных советах* – Закон РК от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах»;

*Закон РК об общественных объединениях* – Закон РК от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях»;

*Закон РК о некоммерческих организациях* – Закон РК от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях»;

*Закон РК о политических партиях* – Закон РК от 15 июля 2002 года «О политических партиях»;

*Закон РК о профсоюзах* – Закон РК от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах»;

*Закона РК волонтерской деятельности* – Закон РК от 30 декабря 2016 года «О волонтерской деятельности»;

*Закон РК о религиозной деятельности* – Закон РК от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»;

*Закон РК о средствах массовой информации* – Закон РК от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации»;

*Закон РК о телерадиовещании* – Закон РК от 18 января 2012 года «О телерадиовещании»;

*Закон РК о доступе к информации* – Закон РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации»;

*Закон РК о персональных данных* – Закона РК от 21 мая 2013 года «О персональных данных и их защите»;

*Закон РК о госнаградах* – Закон РК от 12 декабря 1995 года «О государственных наградах РК»;

*Закон РК об информатизации* – Закон РК от 24 ноября 2015 года «Об информатизации»;

*Закон РК об АНК* – Закон РК 20 октября 2008 года «Об Ассамблее народа Казахстана»;

*Закон РК о НПП РК* – Закон РК от 4 июля 2013 года «Национальной палате предпринимателей РК»;

*Закон РК о саморегулировании* – Закон РК от 12 ноября 2015 года «О саморегулировании»;

*Закон РК о правах ребенка в РК* – Закон РК от 8 августа 2002 года «О правах ребенка в РК»;

*Закон РК об обязательном социальном страховании* – Закон РК от 26 декабря 2019 года «Об обязательном социальном страховании»;

*Закон РК о сельхозкооперативах* – Закон РК от 29 октября 2015 года «О сельскохозяйственных кооперативах»;

*Закон РК о жилищных отношениях* – Закон РК от 16 апреля 1997 года «О жилищных отношениях»;

*Закон РК о благотворительности* – Закон РК от 16 ноября 2015 года «О благотворительности»;

*Закон РК о культуре* – Закон РК от 15 декабря 2006 года «О культуре»;

*Закон РК об историко-культурном наследии* – Закон РК от 26 декабря 2019 г. «Об охране и использовании историко-культурного наследия»;

*Закон РК об образовании* – Закон РК от 27 июля 2007 года «Об образовании»;

*Закон РК о пенсионном обеспечении* – Закон РК от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в РК»;

*Закон РК об охране, воспроизводстве и использовании животного мира* – Закон РК от 9 июля 2004 года «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»;

*Закон РК о миграции населения* – Закон РК от 22 июля 2011 года «О миграции населения»;

*Закон РК о Нацбанке РК* – Закон РК от 30 марта 1995 года «О Национальном Банке РК»;

*Закон РК о госимуществе* – Закон РК от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе»;

*Закон РК о госуслугах* – Закон РК от 15 апреля 2013 года «О государственных услугах»;

*Закон РК о госаудите и финконтроле* – Закон РК от 12 ноября 2015 года «О государственном аудите и финансовом контроле»;

*Закон РК о госслужбе* – Закон РК от 23 ноября 2015 года «О государственной службе»;

*Закон РК о дипломатической службе* – Закон РК от 7 марта 2002 года «О дипломатической службе РК»;

*Закон РК о комитетах и комиссиях Парламента* – Закон РК от 7 мая 1997 года «О Комитетах и комиссиях Парламента РК»;

*Закон РК о Высшем Судебном Совете РК* – Закон РК от 4 декабря 2015 года «О Высшем Судебном Совете РК»;

*Закон РК о Совете Безопасности РК* – Закон РК от 5 июля 2018 года «О Совете Безопасности РК»;

*Закон РК о прокуратуре* – Закон РК от 30 июня 2017 года «О прокуратуре»;

*Закон РК о правоохранительной службе* – Закон РК от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе»;

*Закон РК об обороне и Вооруженных Силах РК* – Закон РК от 7 января 2005 года «Об обороне и Вооруженных Силах РК»;

*Закон РК о воинской службе и статусе военнослужащих* – Закон РК от 16 февраля 2012 года «О воинской службе и статусе военнослужащих»;

*Закон РК об органах внутренних дел* – Закон РК от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел РК»;

*Закон РК о национальной безопасности* – Закон РК от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности РК»;

*Закон РК об органах национальной безопасности РК* – Закон РК от 21 декабря 1995 г. «Об органах национальной безопасности РК»;

*Закон РК о Службе госохраны РК* – Закон РК от 3 октября 1995 года «О Службе государственной охраны РК»;

*Закон РК об органах юстиции* – Закон РК от 18 марта 2002 года «Об органах юстиции»;

*Закон РК об адвокатской деятельности* – Закон РК от 5 июля 2018 года «Об адвокатской деятельности и юридической помощи»;

*Закон РК о нотариате* – Закон РК от 14 июля 1997 года «О нотариате»;

*Закон РК о противодействии терроризму* – Закон РК от 13 июля 1999 года «О противодействии терроризму»;

*Закон РК об оперативно–розыскной деятельности* – Закон РК от 15 сентября 1994 года «Об оперативно–розыскной деятельности»;

*Закон РК о противодействии коррупции* – Закон РК от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции»;

*Закон РК о местном госуправлении и самоуправлении* – Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»;

*Концепция правовой политики до 2020 года* – Концепция правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента РК от 24 августа 2009 года;

*Регламент Парламента* – Регламент Парламента РК. Принят Парламентом РК 20 мая 1996 года;

*Регламент Сената* – Регламент Сената Парламента РК. Принят Сенатом Парламента РК 8 февраля 1996 года;

*Регламент Мажилиса* – Регламент Мажилиса Парламента РК. Принят Мажилисом Парламента РК 8 февраля 1996 года;

*Регламент Правительства* – Регламент Правительства РК. Утвержден постановлением Правительства РК от 10 декабря 2002 года;

*ВДПЧ* – Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года;

*МПГПП* – Международный пакт о гражданских и политических правах, принят Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован законом РК от 28 ноября 2005 года;

*МПЭСКП* – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован законом РК 21 ноября 2005 года;

*ООН* – Организация Объединенных Наций;

*ПРООН* – Программа Развития Организации Объединенных Наций;

*ОБСЕ* – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе;

*СНГ* – Содружество Независимых Государств;

*ЕАЭС* – Евразийский Экономический Союз;

*ЮНИСЕФ* – Детский Фонд Организации Объединенных Наций;
*МОТ* – Международная организация труда;
Госсекретарь РК – Государственный секретарь РК;
*ЦИК РК* – Центральная избирательная комиссия РК;
*МЮ РК* – Министерство юстиции РК;
*МВД РК* –Министерство внутренних дел РК;
*КС РК* – Конституционный Совет РК;
*Генпрокуратура РК* – Генеральная прокуратура РК;
*АП РК* – Администрация Президента РК;
*Счетный комитет РК* – Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета;
*Нацбанк РК* – Национальный Банк РК;
*КНБ РК* – Комитет национальной безопасности РК;
*МИД РК* – Министерство иностранных дел РК;
*АНК* – Ассамблея народа Казахстана;
*ВСС РК* – Высший судебный совет РК;
*НАН РК* – Республиканское общественное объединение «Национальная академия наук РК»;
*НПП РК* – Национальная палата предпринимателей РК «Атамекен»;
*НПО* – неправительственные организации;
*СМИ* – средства массовой информации;
*ПКС РК* – постановление Конституционного Совета РК;
*ДПКСРК* – дополнительное постановление Конституционного Совета РК;
*НПКС РК* – нормативное постановление Конституционного Совета РК;
*НПВС РК* – нормативное постановление Верховного Суда РК;
*ст., п., пп., ч.* – статья, пункт, подпункт, часть.

Положения нормативных правовых актов, международных договоров, Концепции правовой политики до 2020 года и других документов приводятся по Информационно-правовой системе нормативных правовых актов РК «Әділет» (ИПС «Әділет»).

Высказывания Первого Президента РК – Елбасы Н.А. Назарбаева и Президента РК К.К. Токаева цитируются соответственно по официальному сайту Первого Президента РК – Елбасы (https//www.elbasy.kz) и официальному сайту Президента РК (https//www.akorda.kz). В ряде случаев указываются иные источники.

Решения и книги Конституционного Совета РК размещены также на официальном сайте Конституционного Совета РК https://ksrk.gov.kz

Источники действующего права приводятся по состоянию на август 2021 года.

# РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ВЕДУЩАЯ И ИНТЕГРИРУЮЩАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

## *Глава 1. Конституционное право Республики Казахстан – ведущая и интегрирующая отрасль действующего права*

### § 1. Конституционное право как отрасль права: понятие, предмет и метод

Значение термина «конституционное право» отличается многогранностью, охватывая своим содержанием не только фундаментальную отрасль национального права, но и обозначая направление соответствующей науки и учебной дисциплины.

Конституционное право входит в единую систему национального права РК и занимает в ней первостепенное положение, являясь ее ведущей отраслью, т.к. закрепляет и регулирует основные (фундаментальные) устои жизнедеятельности общества и государства.

Как ведущая отрасль действующего права государства, конституционное право представляет собой совокупность правовых норм, характеризующихся внутренним единством и общими признаками, обусловленными особенностями регулируемых ими общественных отношений.

Из учебного курса теории государства и права известно, что каждая отрасль действующего права РК отличается от других, во-первых, по своему предмету, во-вторых, по методу правового регулирования.

Конституционное право, как ведущая отрасль права РК, также имеет свой предмет и метод правового регулирования общественных отношений. Знание предмета и метода правового регулирования дает возможность получить полное представление о конституционном праве как ведущей отрасли и отличить его от других отраслей права. Детальное уяснение вопроса о предмете отрасли конституционного права является также предпосылкой необходимого понимания общих качественных особенностей, свойственных ее принципам и нормам. Соответственно, без учета специфической принадлежности правовых норм к отрасли конституционного права, невозможно в полной мере раскрыть назначение и роль конституционно-правового регулирования общественных отношений.

Предмет правового регулирования отвечает на вопрос: какие общественные отношения закрепляет и регулирует конституционное право? *Предметом конституционного права является совокупность важнейших общественных отношений: основы конституционного строя РК, основы правового статуса личности; основы правового положения органов государства и местного самоуправления.*

Как видно, предмет отрасли конституционного права составляют основополагающие, базовые общественные отношения, которые образуют фундамент всего общественного и государственного устройства РК. Нормы конституционного права регулируют общественные отношения, связанные с организацией и функционированием общественного и государственного устройства РК, образуя механизм конституционно-правового регулирования, посредством которого осуществляется управление всеми областями жизнедеятельности всего общества и государства и поддерживается его системная целостность.

Таким образом, в правовой характеристике конституционного права предмет правового регулирования является основным критерием, по которому данная отрасль права отличается от иных отраслей права (административного, гражданского, трудового, уголовного и др.).

Метод правового регулирования – это система правовых способов и средств, с помощью которых нормы конституционного права закрепляют, воздействуют или регулируют общественные отношения.

В правовой характеристике метод правового регулирования является дополнительным критерием, по которому отрасль конституционного права отличается от иных отраслей права. Метод правового регулирования непосредственно фиксируется в нормах конституционного права, которые призваны не только закреплять, но и регулировать основные общественные отношения в экономической, социальной, духовной, политической сферах жизни людей и обеспечивать (гарантировать) конституционный правопорядок.

Метод правового регулирования отвечает на вопрос: как, каким образом нормы конституционного права регулируют общественные отношения.

В конституционном праве применяются следующие методы правового регулирования:

• учредительный (общезакрепительный) метод, например, преамбула и нормы-принципы Конституции, имеющие общерегулятивный характер в силу содержащихся в них исходных, отправных положений;

• императивный: а) соблюдение запретов (пп.3 и 4 ст.5 Конституции РК и др.), б) исполнение обязанностей (ст.ст. 34-38 Конституции РК и др.), в) применение норм конституционного права (ст.ст. 47, 48 Конституции РК и др.);

• диспозитивный: возможность использования норм конституционного права субъектами права (ст.ст.19, 20, 21 Конституции РК и др.);

• отсылочный (п.1 ст.49 Конституции; п.4 ст.64 Конституции РК и др.). В нем могут быть выражены императивный или диспозитивный методы.

Роль метода конституционно-правового регулирования состоит в том, что по нему определяется характер конституционного режима в обществе. Конституционный режим – это предусмотренные нормами конституционного права условия, способы и средства, обеспечивающие законность, правопорядок в обществе и государстве.

Вышеуказанные методы конституционно-правового регулирования могут быть подразделены на следующие способы воздействия: предписание (позитивное обязывание), запрет и дозволение.

*Предписание,* как позитивное обязывание, представляет способ правового воздействия, который выражается в предписании совершения обязательных юридически значимых действий на условиях, предусмотренных конституционно-правовой нормой. Так, на основе предписаний, установленных конституционно-правовыми нормами, определяется система и компетенция государственных органов и отношения между ними, закрепляются обязанности личности. Например, п.2 ст.61 Конституции РК установлено предписание, исходящее из соответствующей компетенции Президента РК: «Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев». Статьей 38 Основного Закона закрепляется предписание, обязательное для исполнения гражданами: «Граждане РК обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам».

Как видно, из содержания предписания, установленного конституционно-правовой нормой, вытекает, что одна сторона конституционно-правового отношения должна выполнить возложенные на нее обязанности, а другая – вправе требовать их выполнения, включая использование ею в необходимых случаях мер принуждения для должного выполнения обязанности другой стороной правоотношения, вплоть до привлечения к ответственности.

*Дозволение* – это способ правового воздействия, установленный конституционно-правовой нормой, суть которого состоит в разрешении совершения сторонами конституционного правоотношения определенных действий или бездействий, имеющих юридическое значение.

Через способ дозволения раскрывается диспозитивный метод конституционно-правового воздействия, применяемый для регулирования основных прав и свобод личности, наделения иных субъектов конституционных правоотношений соответствующими полномочиями в целях предоставления им правовой возможности поступать по выбору в рамках установленной модели поведения. Так, п.1 ст.19 Конституции РК закрепляется: «Каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность». Пунктом 2 ст.20 Основного Закона установлено: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом».

Для конституционно-правового регулирования характерно также установление правовых рамок дозволения для регулирования полномочий государственных органов, особенность которых заключается в том, что они одновременно являются правами и обязанностями. Например, нормами п.4 ст.70 Конституции РК установлено, что «Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки», заявленной Правительством.

*Запрет* – это способ правового воздействия, установленный конституционно-правовой нормой, который выражается в запрете совершения сторонами конституционного правоотношения определенных действий.

Если предписание, установленное конституционно-правовой нормой, обязывает стороны конституционного правоотношения совершать активные действия, то запрет – обязывает их воздерживаться от действий, совершение которых может повлечь за собой негативные для общества последствия.

Например, п.5 ст.12 Конституции РК закрепляется: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность». Пунктом 4 ст.5 Основного Закона установлено: «В Республике не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями».

В целом для конституционно-правового регулирования характерно использование императивного метода и способов, основанных на властных началах. Но в отличие от административного и других отраслей права, основанных на императивно-властных предписаниях, в конституционном праве достаточно широко используется и диспозитивный метод правового регулирования. Так, неуклонная тенденция возрастания роли диспозитивного метода конституционно-правового регулирования ярко наблюдается в ходе поэтапных демократических преобразований в Казахстане. Примерами диспозитивного регулирования являются отдельные нормы конституционного права, позволяющие гражданам самим определять их вступление в конституционные правоотношения, в частности, быть членами политических партий, участвовать в выборах, в различных мероприятиях публичного характера, включая митинги, шествия и др.

Исходя из вышеизложенного, можно дать следующее определение конституционного права РК как отрасли права. *Конституционное право – это ведущая интегрирующая отрасль национального права, представляющая собой систему (совокупность) правовых норм, закрепляющих и регулирующих основы конституционного строя РК; основы правового статуса личности; основы правового положения органов государства и местного самоуправления.*

## § 2. Источники конституционного права Республики Казахстан

В общей теории права принято различение понятия источника права в материальном и формальном (юридическом) смыслах.

В материальном смысле под понятием «источник права» понимаются факторы, которые порождают право и определяют его содержание. К таким факторам принято относить материальные условия жизнедеятельности общества и свойственные ему экономические общественные отношения, которые выступают той силой, приводящей их к закреплению в нормах права РК и определяющей содержание всего национального права. В этом смысле источниками права являются общественные отношения, порождающие право.

В формальном (юридическом) смысле под источниками права понимают формы выражения правотворческой деятельности народа и государства, соответствующих его органов, посредством которой устанавливаются правовые нормы, обязательные для исполнения соответствующими субъектами правовых отношений. Иначе говоря, источники (формы) права – это совокупность нормативных правовых актов, изданных соответствующими государственными органами или принятых непосредственно народом. К источникам права относятся и юридические прецеденты, нормативные договоры, санкционированные государством обычаи и др. регуляторы. В РК главным источником права признаются нормативные правовые акты.

Являясь по содержанию многообразными, по своей значимости и иерархической соподчиненности, по характеру и по органам их издающим источники конституционного права, подразделяются на следующие виды.

Во-первых, *Конституция РК* составляет основной источник отрасли конституционного права. Действующая Конституция принята на республиканском референдуме народом Казахстана 30 августа 1995 г. Это вторая Конституция суверенного Казахстана и вместе с тем пятая по счету Конституция страны.

*Конституция РК* – это Основной Закон государства и общества; главный, базовый источник всей правовой системы республики, всех ее отраслей, в том числе конституционного права. Давая общую характеристику Конституции, следует отметить, что Конституция рассматривается в качестве Основного Закона в виду исключительной важности предмета конституционно-правового регулирования, т.е. тех важнейших общественных отношений, которые ею регулируются. Это, как отмечалось, отношения, связанные с основными правами человека, основами устройства общества и государства, организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Базовая значимость Конституции связана с ее значением для развития текущего законодательства, для законодательной деятельности. Законы издаются, изменяются или отменяются Парламентом на основе Конституции. Являясь Основным Законом, занимая подобное место в системе зако-

нов и других нормативных и ненормативных правовых актов, в регулировании всех общественных отношений, Конституция обладает верховенством, высшей юридической силой и прямым действием на всей территории государства.

Соответственно роли главного источника национального права отрасль конституционного права выполняет миссию интеграции всех правовых актов и отраслей права в единое целое.

Смысл понятия «высшая юридическая сила Основного Закона» заключается в том, что все нормы действующего права Республики должны соответствовать ценностям, идеям, принципам Конституции. Конституционно-правовые нормы, содержащиеся в Основном Законе, предопределяют содержание норм других отраслей действующего права, являясь юридической базой развития текущего законодательства РК.

Во-вторых, источниками отрасли конституционного права являются неразрывно связанные с Конституцией *законы, которые вносят дополнения и изменения в нее* (это законы РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г., от 2 февраля 2011 г., от 10 марта 2017 г. и от 23 марта 2019 г. о внесении изменений и дополнений в Конституцию РК). В соответствии с предписаниями п.3 ст.62 Конституции РК: «Изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат».

В-третьих, к источникам отрасли конституционного права относятся *конституционные законы, регулирующие наиболее важные конституционно-правовые вопросы*. Впервые в Казахстане термин «конституционный закон» был введен Верховным Советом РК 16 декабря 1991 г. в связи с принятием Конституционного закона РК о государственной независимости РК.

«Конституционные законы, – согласно нормам п.4 ст.62 Конституции РК, – принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат».

Так, Парламентом РК приняты конституционные законы, например, «О Президенте РК», «О Первом Президенте РК – Елбасы», «О Парламенте РК и статусе его депутатов», «О Правительстве РК», «О Конституционном Совете РК», «О судебной системе и статусе судей РК», «О республиканском референдуме», «О выборах в РК», «О Международном финансовом центре «Астана»» и «О государственных символах РК». При этом два конституционных закона прямо не поименованы в конкретных нормах Конституции: «О республиканском референдуме» и «О Президенте РК»,

Как видно, конституционные законы не входят в текст Конституции и не составляют ее составную часть, применяясь самостоятельно, но в неразрывной связи с Основным Законом государства, развивая его принципы и нормы.

В-четвертых, источниками конституционного права могут быть *кодексы и обычные законы, регулирующие не только общественные отношения,*

*составляющие предмет конституционного права, но и многие другие общественные отношения:* имущественные, земельные, трудовые и др., тесно связанные с принципами и нормами Конституции РК. Так в Земельном кодексе имеются нормы, определяющие компетенцию представительных органов в области регулирования земельных отношений.

В числе законов, составляющих важные источники отрасли конституционного права, можно назвать законы «О гражданстве РК», «О местном государственном управлении и самоуправлении», «О политических партиях», «Об общественных объединениях» и др.

Для обычных законов, составляющих основную часть текущего законодательства РК, характерна менее сложная процедура их принятия Парламентом по сравнению с конституционными законами. Согласно нормам п.5 ст.62 Конституции РК: «Законодательные акты Парламента и его Палат принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат, если иное не предусмотрено Конституцией».

В-пятых, источниками отрасли конституционного права являются *указы и распоряжения Президента Республики*. В соответствии с нормами п.1 ст.45 Конституции РК: «Президент РК на основе и во исполнение Конституции и законов РК издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики».

Указы и распоряжения Главы государства подразделяются на нормативные и правоприменительные. Указы нормативного характера входят в число важнейших источников отрасли конституционного права, т.к. регулируют общественные отношения, связанные с основными правами граждан, с основами общественного и государственного устройства страны. В частности, указами Главы государства раскрываются и конкретизируются положения ст.44 Конституции, определяющие правомочия Президента Республики. Силу нормативных правовых актов, издаваемых Президентом Республики, могут иметь только указы.

В-шестых, к источникам отрасли конституционного права относятся *декларации, постановления Парламента РК и его Палат, регламенты Парламента РК и его Палат*, в которых определяются вопросы режима детального функционирования высшего представительного органа. Так, важнейшим источником конституционного права является Декларация о государственном суверенитете КазССР, принятая Верховным Советом республики 25 октября 1990 г., основные идеи и положения которой впоследствии нашли воплощение в Конституциях РК 1993 и 1995 гг.

В-седьмых, источниками отрасли конституционного права являются *постановления Правительства РК*, носящие нормативный характер, содержащие конституционно-правовые нормы, регулирующие важнейшие общественные отношения. В соответствии с нормами п.1 ст.69 Конституции Республики: «Правительство РК по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики». Постановления Правительства Республики, принимаются на основе

и во исполнение Конституции, законодательных актов, указов Президента Республики и не должны противоречить им.

В-восьмых, источниками отрасли конституционного права являются *постановления и заключения Конституционного Совета РК.*

В-девятых, к источникам отрасли конституционного права *могут быть отнесены решения судов,* в которых содержатся конституционно-правовые положения, полученные в ходе правоприменительной конкретизации норм конституционного права. Несмотря на то, что прямая ссылка на такие конституционно-правовые положения не предусмотрена в законодательстве РК, они практически выступают в качестве прецедентов казуального толкования норм конституционного права.

В-десятых, источниками конституционного права могут быть и *нормативные правовые акты местных представительных и исполнительных органов*, содержащие конституционно-правовые нормы. Согласно нормам п.1 ст.88 Конституции РК: «Маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы – решения и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы». Например, местные представительные органы вправе принимать свой регламент, который конкретизирует положения Конституции и Закона РК о местном государственном управлении и самоуправлении.

В-одиннадцатых, к источникам отрасли конституционного права могут относиться нормы *международных договорных и иных обязательств РК,* имеющие отношение к вопросам конституционно-правового регулирования. Так, п.3 ст.4 Конституции установлено: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории РК международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Путем имплементации международно-правовых актов (например, МПГПП, МПЭСКП и др.), которые стали составной частью действующего права РК, государство обязуется обеспечивать их фактическое исполнение на его территории.

Особую группу международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, также составляют ее межгосударственные договоры с государствами-членами Содружества независимых государств и Евразийского экономического союза, предметом которых являются вопросы защиты прав граждан, их гражданства, свободы передвижения, визового режима и др.

Таким образом, можно констатировать, что источниками отрасли конституционного права являются не все нормативные акты, а нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регулирующие определенные группы важнейших общественных отношений, связанных с основами государственного и общественного устройства республики, основными пра-

вами и свободами граждан, основами организации государственной власти и местного самоуправления.

## § 3. Нормы конституционного права и их виды

Конституционно-правовая норма, как и вообще правовая норма, представляет собой общеобязательное и формально определенное правило поведения, установленное или санкционированное государством, и регулирующее поведение участников конституционно-правового отношения.

Установленная государством конституционно-правовая норма обеспечивается его авторитетом, а при необходимости и принудительной силой. Именно в этом основное отличие правовой нормы от обычаев и норм морали, опирающихся на общественный авторитет, и основанных на методах убеждения или общественного принуждения. Но государство, принимая или санкционируя нормы конституционного права, само призвано, в первую очередь, их соблюдать и исполнять. При том, принятие норм конституционного права соответствующими государственными органами должно проходить в обязательной для них демократической процедуре.

Нормы конституционного права регулируют общественные отношения и гарантируют конституционный правопорядок.

Прежде всего, конституционно-правовым нормам свойственны *общие черты, которые присущи всем правовым нормам*, безотносительно от их отраслевой принадлежности:

• общеобязательность, т.е. императивность норм отрасли конституционного права для всех субъектов права, в том числе и для государственных органов;

• они содержат субъективные права и юридические обязанности субъектов соответствующих конституционно-правовых отношений;

• они являются формально определенными правилами поведения, т.е. зафиксированными в конкретном нормативном правовом акте: Конституции, законах, указе Президента, постановлениях Правительства и иных нормативных правовых актах;

• носят системный (комплексный) характер, т.е. общественные отношения регулируются не одной, а несколькими нормами конституционного права;

• они воплощают оценочный поведенческий критерий: правомерность или неправомерность поведения субъектов конституционно-правовых отношений;

• конституционно-правовые нормы охраняются от нарушений компетентными государственными органами;

• каждая конституционно-правовая норма рассчитана на определенный вариант поведения субъектов конституционно-правовых отношений.

К основным особенностям норм конституционного права, отличающим их от норм других отраслей права, относятся:

• они определяют статус такого субъекта конституционно-правовых отношений, как народ, которому не адресуется ни одна из норм других отраслей действующего права;

• нормы конституционного права обладают учредительным (первичным) характером, т.к. устанавливают основы общественного и государственного устройства РК, основы правового положения личности, систему органов государства и основы их компетенции, определяют формы основных нормативных правовых актов, порядок их принятия и опубликования и т.д.;

• в них могут быть закреплены не только права и обязанности участников конституционно-правовых отношений, но и конституционные принципы, программные нормы, нормы-задачи, которые устанавливают основные задачи и цели государства и общества в области политико-правового регулирования общественного и государственного устройства РК;

• конституционно-правовые нормы могут содержать правила поведения в самой общей форме и конкретизироваться и развиваться в нормах других отраслей действующего права (административного, гражданского, трудового и т.д.);

• нормы конституционного права могут характеризоваться особым механизмом реализации, связанным с особого вида отношениями общего характера или правового состояния (состояния в гражданстве РК и др.);

• особенности конституционно-правовых норм влияют на их структуру. Не все нормы отрасли конституционного права содержат традиционную структуру и не обязательно имеют гипотезу, диспозицию, санкцию в отличие от других отраслей действующего права. Однако это вовсе не лишает юридического характера, обязательности исполнения и юридической силы тех конституционно-правовых норм, которые изложены в форме правовых принципов и идей. Однако большинство конституционно-правовых норм имеет традиционную структуру с той лишь спецификой, что структурные части нормы не всегда четко выражены, но они подразумеваются и их всегда можно увидеть, если применить метод развернутого суждения при анализе конституционных норм. К примеру, гипотезу в норме п.2 ст.4 Конституции невозможно сразу обнаружить, она скрыта в силу юридической техники составления конституционных норм: «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики». Но при развернутом суждении можно установить их наличие. Если субъекты при реализации права используют, соблюдают, исполняют или применяют нормы казахстанского законодательства (гипотеза, т.е. условия действия нормы), то они должны учитывать, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики» (диспозиция, т.е. само правило).

Так, в конституционно-правовых нормах формулируются лишь диспозиция и гипотеза, а санкция содержится в нормативных правовых актах других отраслей действующего права (административного, уголовного права и др.)

В правовой науке предложены различные основания (критерии) классификации конституционно-правовых норм. Если исходить из целей такой классификации, т.е. провести ее для удобства пользования конституционно-правовыми нормами и их систематизации, то в зависимости от *объекта правового регулирования* конституционно-правовые нормы можно разделить на следующие группы:

• закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя РК;

• закрепляющие и регулирующие основы правового положения человека и гражданина;

• закрепляющие и регулирующие основы правового статуса государственных органов РК;

• закрепляющие и регулирующие основы местного самоуправления в РК.

По *юридической силе* конституционно-правовые нормы могут быть разделены на:

• нормы Конституции, как Основного Закона, обладающие высшей юридической силой;

• нормы, содержащихся в иных источниках отрасли конституционного права(законах, указах, постановлениях и т.п.), которые не могут противоречить Конституции.

По степени *обязательной определенности* содержащихся в конституционно-правовых нормах предписаний можно выделить:

• диспозитивные нормы, исполнение которых зависит от поведения субъектов конституционно-правовых отношений (они предусматривают возможности выбора варианта действия субъекта с учетом указанных в норме условий и обстоятельств);

• императивные нормы, обязательные для исполнения соответствующими субъектами конституционно-правовых отношений (в них однозначно определяется вариант поведения субъектов при определенных обстоятельствах).

По *характеру содержащихся предписаний, определяющих права и обязанности субъектов конституционно-правовых отношений*, конституционно-правовые нормы подразделяются на:

• управомочивающие нормы, которые закрепляют право субъектов осуществлять предусмотренные в этих нормах действия, определяя рамки их правомочий (например, нормы Конституции РК, закрепившие права и свободы человека и гражданина, компетенцию государственных органов (Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета) и др.);

• обязывающие нормы, которые в конкретной форме закрепляют обязанности субъектов конституционно-правовых отношений совершать определенные действия, предусмотренные этими нормами, избирая тот или иной вариант поведения, соответствующий их требованиям (например, нормы ст.ст.34-38 Конституции РК, установившие основные обязанности человека и гражданина);

• запрещающие нормы, которые содержат запреты на совершение определенных действий субъектами конституционно-правовых отношений (например, нормы п.3 ст.5 Конституции РК, запрещающие создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований).

По *назначению* конституционно-правовых норм в механизме правового регулирования выделяют:

• материальные нормы, которые предусматривают содержание действий по правовому регулированию общественных отношений. Они содержат права, свободы, обязанности личности, правомочия государственных органов;

• процессуальные (процедурные) нормы, регулирующие порядок образования и деятельности органов государства или процедуру правотворческой деятельности государственных органов.

По *территории* действия конституционно-правовых норм можно выделить нормы, которые действуют:

• на всей территории РК (Конституция, законы, указы Президента Республики, нормативные постановления Конституционного Совета и др.);

• на территории административно-территориальных единиц (областей, (городов республиканского значения), районов, городов и др.) – решения соответствующих маслихатов и акиматов;

• в границах территории, на которой осуществляется местное самоуправление, принятые в целях самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Для выделения отдельных групп конституционно-правовых норм можно использовать и другие основания классификации, которые применяются в зависимости от целей конституционно-правового регулирования. Таким критерием может быть круг лиц, на которых распространяются нормы, время действия конституционно-правовых положений и другие основания классификации. Необходимо иметь в виду, что значимость норм конституционного права обусловлена тем фактом, что они обладают высшей юридической силой и имеют прямое действие на всей территории РК.

## § 4. Система конституционного права Республики Казахстан

Систему конституционного права составляет совокупность конституционно-правовых норм, которые многоаспектны в содержательном, субъектном и объектном планах. Вместе с тем, такая многоаспектность не исключает, а наоборот, укрепляет системные связи между всеми нормами конституционного права как отрасли, поскольку одна или несколько изолированных норм не могут полностью обеспечить их эффективное действие. Оно достигается при взаимодействии многих взаимообусловленных конституционно-правовых норм, представленных институтами и подотраслями, которые регулируют определенные группы родственных, однородных общественных отношений. Представляя собой внутреннюю структуру отрасли конституционного права, сама его система в РК обусловлена множеством факторов, в первую очередь, теми глубокими связями, которые имеются между ее нормами и которые являются той основой, позволяющей дифференцировать и интегрировать эти нормы в институты конституционного права.

Формирование и развитие системы отрасли конституционного права происходит объективно, как отражение конституционно-правовой реальности, фактически сложившихся и развивающихся конституционно-правовых отношений. Соответственно система конституционного права не может рассматриваться как застывшая совокупность формальных конституционно-правовых институтов, неспособных к самостоятельному развитию.

С другой стороны, система отрасли конституционного права, полнокровно отражая фактически развивающиеся конституционно-правовые отношения, позволяет сохранять стабильность механизма конституционно-правового регулирования в условиях поэтапно идущих в Казахстане демократических преобразований. Именно поэтому задача систематизации отрасли конституционного права РК в условиях эволюционных конституционных реформ приобретает первостепенное значение.

Основания дифференциации и интеграции норм отрасли конституционного права в конституционно-правовые институты *предопределяются, прежде всего, предметом регулирования конституционно-правовых норм*, т.е. совокупностью общественных отношений, регулируемых этими нормами. В этой связи, прежде всего, можно выделить конституционно-правовые институты основ конституционного строя РК, основ правового положения человека и гражданина, основ правового статуса государственных органов и местного самоуправления.

Системность важнейших общественных отношений предопределяет необходимость акцентирования внимания на ведущих институтах отрасли конституционного права. Например, конституционно-правовые нормы института, легитимирующего фундамент конституционного строя РК, занимают главное место в системе отрасли конституционного права, т.к. в них содержатся основополагающие начала конституционно-правовой ре-

гламентации, обеспечиваемой нормами других конституционно-правовых институтов.

Конституционно-правовой институт, нормы которого закрепляют основы правового положения человека и гражданина, содержит отправные начала для действия других институтов конституционного права в связи с конституционным провозглашением высшими ценностями государства человека, его жизни, прав и свобод. Нормы этого фундаментального института отрасли конституционного права предполагают также подключение многих других отраслей действующего права РК (гражданского, трудового, экологического и др.) в целях реализации основных прав и свобод личности.

Нормы конституционно-правового института, закрепляющие основы правового статуса государственных органов и местного самоуправления, также являются исходными, т.к. создают базовую основу для последующего организационного построения системы государственных органов и местного самоуправления.

Особенности регулируемых нормами конституционного права каждой из сфер общественных отношений, выделяемых по их объекту и субъектам, по форме и мере должного правового воздействия, его характеру, в целом предопределяет систему отрасли конституционного права.

Соответственно основным критерием систематизации конституционно-правовых норм в конституционно-правовой институт является *однородность регулируемых ими общественных отношений,* которая и влечет за собой правовое единство родственных конституционно-правовых норм, образующих тот или иной институт отрасли конституционного права. Например, конституционно-правовой институт гражданства РК, основных прав и свобод человека и гражданина, гарантий прав и свобод человека и гражданина, избирательного права, президентства, парламентаризма и др.

При этом в конституционно-правовом институте объединяются нормы самых различных нормативных правовых актов, входящих в отрасль конституционного права (Конституции, конституционных законов, законов, указов Президента Республики, постановлений Правительства и др.), и обладающих различной юридической силой.

В составе конституционно-правового института могут быть и конституционно-правовые нормы, различные по своему содержанию, по назначению в механизме правового регулирования, по степени определенности и характеру предписаний и по другим основаниям. Например, конституционно-правовой институт парламентаризма образуют нормы, которые содержатся в Конституции РК, конституционных законах о Парламенте и статусе его депутатов, о выборах, законе о комитетах и комиссиях Парламента РК, регламентах Парламента, Сената и Мажилиса и др.

В составе конституционно-правового института парламентаризма имеются также управомочивающие, обязывающие и запрещающие; императивные и диспозитивные; материальные и процессуальные конституционно-правовые нормы.

Как видно, в системе отрасли конституционного права отражаются основные линии взаимодействия родственных конституционно-правовых норм, как крупных правовых образований (институтов), обладающих определенным внутренним единством и отличающихся от других правовых образований конституционного права.

При характеристике системы отрасли конституционного права первостепенное значение имеет вопрос о ее соотношении с системой конституционного законодательства, основу которой образует законодательно определенная иерархия нормативных правовых актов, как источников конституционного права, по их юридической силе. Такая иерархия может быть положена и в основу классификации норм отрасли конституционного права, но она не может обеспечить внутреннюю логику в развитии конституционного права, как ведущей отрасли действующего права и взаимосвязь ее составных элементов.

Отдельные законодательные акты отрасли конституционного права (например, конституционные законы «О Правительстве РК», «О местном государственном управлении и самоуправлении» и др.), являясь формами различных отраслей права, могут одновременно относиться и к другим отраслям отечественного действующего права (административного, финансового и др.). Как видно, система отрасли конституционного права и конституционного законодательства связаны между собой, но полностью не совпадают.

Анализ всей структуры отрасли конституционного права также трудно осуществить без уяснения ее взаимосвязи с системой Конституции РК, как главным источником этой отрасли. Можно проследить довольно тесную связь между системой отрасли конституционного права и системой Конституции, поскольку для данных институтов базовым началом является классификация конституционно-правовых норм на основе единства их содержания, специфики регулируемых ими общественных отношений и своеобразного круга субъектов конституционно-правовых отношений.

Вместе с тем система отрасли конституционного права и система Конституции имеют свои специфические особенности, т.к. анализ соотношения конституционно-правовых норм, выраженных, с одной стороны, в Конституции и в конституционном праве как отрасли, с другой стороны, не говорит об их равнозначности. Система конституционно-правовых норм, выраженных в отрасли, более объемна и относительно детализирована, а система Конституции, выступая только как часть сферы конституционно-правовых норм, одновременно является фундаментом всей системы конституционно-правовой регламентации социальных взаимодействий. Для второй системы характерно большая степень обобщённости и абстрактности правовых предписаний.

Вследствие чего структурная группировка норм Основного Закона может не совпадать полностью со структурой отрасли конституционного пра-

ва, и не каждый элемент системы Конституции выступает как самостоятельный элемент системы конституционного права.

Например, отношения в сфере установления и функционирования системы государственных органов РК регулируются совокупностью конституционно-правовых норм, являющихся самостоятельной структурной частью конституционного права как отрасли. Эти же отношения регламентируются в системе Конституции РК через ее нормы, расположенные в ее различных разделах («Президент», «Парламент», «Правительство» и др.), представляя собой самостоятельный элемент системы Конституции.

Кроме того, если система отрасли конституционного права предопределяется объективными факторами, выявляясь и формулируясь путем теоретических исследований, то для системы Конституции важную роль играет субъективный фактор, т.к. систематизация норм Основного Закона осуществляется его создателем – Главой государств с народом или Парламентом.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что конституционное право является основополагающей интегрирующей отраслью системы казахстанского права. При этом конституционное право включает в себя ряд крупных подотраслей, к которым можно отнести: 1) президентское право; 2) парламентское право; 3) судебное право; 4) исполнительное право (включая право органов местного самоуправления); 5) избирательное право. Далее, конституционное право также содержит в себе ряд правовых институтов, таких как институт гражданства, институт ответственности др.

## § 5. Конституционно-правовые отношения

Действие норм конституционного права способствует возникновению конституционно-правовых отношений через систему юридических фактов как реальных общественных отношений, содержание которых предусмотрено и определено конституционно-правовыми нормами. Конституционно-правовые отношения обладают общими чертами, характерными всем правоотношениям, порождаемым и другими отраслями действующего права, т.к. любое правоотношение является результатом урегулированности правовыми нормами общественного отношения, вследствие которого устанавливаются правовые связи между субъектами правовых отношений.

*Специфические особенности конституционно-правовых отношений* по сравнению с другими видами правоотношений состоят в следующем.

Во-первых, следует сказать о специфическом характере самой отрасли конституционного права, которые определяют содержание конституционно-правовых отношений, возникающих в особой сфере общественных отношений и составляющих предмет конституционного права. Так, конституционные нормы, имеющие характер деклараций и общих принципов, могут способствовать такому способу их реализации, что возникающие на их основе некоторые конституционно-правовые отношения могут не иметь

конкретных субъектов с их установленными правами и юридическими обязанностями. Для правового состояния, как специфического вида конституционно-правовых отношений, также характерно четкое определение субъектов конституционно-правовых отношений без указания их конкретных прав и обязанностей, которые выводятся из общего массива действующих норм отрасли конституционного права.

Во-вторых, конституционно-правовые отношения занимают особое место в системе всех других правоотношений. Конституционно-правовые отношения играют ведущую роль по отношению ко всем иным правоотношениям, т.к. в них в наиболее общей форме выражаются суверенитет и полновластие народа, принадлежность ему государственной власти; содержание основ конституционного строя Республики, правового положения личности и правового статуса органов государства и местного самоуправления. Именно конституционно-правовые отношения определяют, в конечном счёте, содержание всех других правоотношений в обществе.

В-третьих, следует сказать об особом круге субъектов конституционно-правовых отношений. Они при определенных обстоятельствах не могут быть участниками других видов правоотношений. К примеру, народ в качестве первичного субъекта конституционно-правовых отношений, не может быть участником других видов правоотношений.

В-четвертых, конституционно-правовые отношения выделяются большим разнообразием, которое выражается в сложных юридических связях между их участниками, устанавливаемыми через систему взаимосвязанных между собой правовых отношений. Специфика предмета конституционного права как отрасли национального права, а также масштабность и многообразие его правовых предписаний способствуют появлению и развитию различных видов общественных отношений конституционно-правового характера, возникающих в основном в процессе осуществления государственной власти и при реализации конституционных прав и свобод личности.

В-пятых, права и обязанности участников конституционно-правовых отношений выступают в двух видах. Один из них – права и обязанности участников непосредственно реализуются в правоотношениях, предусмотренных нормами Конституции. Второй вид – права и обязанности участников реализуются в правоотношениях, возникающих на основе конституционно-правовых принципов, а также норм других отраслей права, конкретизирующих эти права и обязанности.

В-шестых, в содержание конституционно-правовых отношений входят следующие основные элементы: а) субъекты (участники); б) конституционное субъективное право и конституционная юридическая обязанность субъектов конституционно-правового отношения; в) объект конституционно-правового отношения – предмет (социальный интерес).

Конституционно-правовые отношения являются многообразными, охватывая самые различные стороны общественной и государственной жизни страны. Для углубленного изучения их можно условно разбить на группы

в соответствии с рассмотренной выше классификацией конституционно-правовых норм, а также с учетом конкретных субъектов и объектов конституционно-правовых отношений.

Например, конституционно-правовые отношения могут быть разделены на следующие группы:

• между народом Казахстана и органами народного представительства;

• между органами государства (Президентом Республики, Парламентом, Правительством и др.);

• между органами государства и политическими партиями, общественными объединениями и др.;

• между гражданами и органами государства;

• между органами народного представительства и иными государственными органами;

• между органами народного представительства и их вспомогательными органами, а также депутатами;

• между депутатами и избирателями и т.д.

Внутри этих групп конституционно-правовые отношения делятся на соответствующие подгруппы.

На основе реализации конституционно-правовых норм могут складываться *конституционно-правовые отношения двух видов*: в одном из них, которые определяются как *общие конституционно-правовые отношения*, не конкретизируются точно субъекты, следовательно, не устанавливаются их права и обязанности, в другом – называемых *конкретными конституционно-правовыми отношениями,* ясно предписываются права и обязанности точно определенных субъектов.

По времени действия конституционно-правовых отношений выделяют также *постоянные правоотношения* с неопределенным сроком действия и *временные правоотношения*, прекращаемые с выполнением заложенных в правоотношении обязанностей его сторон.

По целевому назначению конституционно-правовых отношений в механизме правового регулирования различают *учредительные, правоустановительные и правоохранительные правоотношения.*

Учредительные правоотношения, являясь проявлением учредительного характера Конституции, как Основного Закона, возникают на основе ее общерегулятивных норм, выражая особое правовое состояние субъектов конституционно-правовых отношений и наиболее значимые социальные связи между ними.

Правоустановительные правоотношения возникают в основном как конкретные правоотношения, целью которых является реализация субъектами конституционных правоотношений прав и обязанностей, установленных конституционно-правовой нормой. Соответственно такие правоотношения возникают как реакция государства на неправомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений, и с их помощью реализуются меры конституционно-правовой ответственности.

Целью правоохранительных правоотношений является охрана предписаний норм Конституции и конституционного законодательства

По содержанию конституционно-правовые отношения могут быть подразделены на *материальные и процессуальные* правоотношения. В первом случае в правоотношениях реализуются права и обязанности, составляющие содержание правоотношения, а во втором – реализуются права и обязанности, которые связаны с правовой охраной предписаний конституционно-правовых норм в рамках последовательной реализации правовых действий.

Как особый вид конституционно-правовых отношений выделяются также *правовые состояния* (например, состояние лица в гражданстве), которые характеризуются четкой определенностью субъектов конституционного правоотношения, но при этом конкретно не определяется содержание их взаимных прав и обязанностей, т.к. они вытекают из установлений большого массива норм отрасли конституционного права.

Отрасль конституционного права характеризуется *весьма широким кругом субъектов.* Субъект конституционно-правового отношения – это участник правоотношения, имеющий, согласно Конституции и закону конституционную правосубъектность, которая дает ему право или обязывает его участвовать в конституционно-правовом отношении.

Участниками (субъектами) конституционно-правовых отношений являются:

• народ Казахстана, как особенный субъект, вступающий исключительно в конституционно-правовые отношения;

• Республика Казахстан, как форма государственной организации всего народа Казахстана;

• государственные органы (Президент Республики, Парламент, Правительство, Конституционный Совет и др.);

• депутаты Парламента и маслихатов (местных представительных органов);

• граждане РК, иностранные граждане и лица без гражданства;

• политические партии, общественные объединения, религиозные организации, массовые движения;

• сходы и собрания граждан, входящих в местные сообщества и т.д.

Вышеуказанный перечень субъектов конституционно-правовых отношений не является исчерпывающим и закрытым, т.к. развитие отрасли конституционного права и соответственно конституционных правоотношений может порождать новые субъекты конституционного права.

Субъекты конституционного права в конкретных правоотношениях реализуют свои права и несут установленные для них обязанности. Участники конституционно-правовых отношений могут обладать различной правоспособностью, т.е. способностью обладать правами и обязанностями в соответствии с нормами конституционного права. Например, правоспособность

Парламента РК как участника конституционно-правового отношения шире, чем правоспособность иных представительных государственных органов.

Особенностью субъектов конституционно-правовых отношений, в отличие от субъектов других видов правоотношений, является обладание ими политической правоспособностью, т.е. способностью быть носителем прав и обязанностей, имеющих политическое содержание.

Конституционно-правовые отношения характеризуются не только особым кругом их участников, но и особенностью правовой связи между ними, что выражается в специфике их субъективных конституционных прав и соответствующих им конституционно-правовых обязанностей.

*Конституционное субъективное право* представляет собой воплощение социального интереса всех участников общественных отношений. Например, реализация права на жизнь, права на личную свободу и иных свобод и прав участников общественных отношений воплощает в жизнь социальный интерес конкретного субъекта конституционно-правового отношения, возникающий на основе юридических фактов.

Оно содержит в себе следующие правомочия субъекта конституционно-правового отношения: а) права на собственную инициативу в получении социального блага; б) права требования от другой стороны исполнения конституционной обязанности; в) право требования принудительного обеспечения государством исполнения конституционной обязанности.

Таким образом, конституционное субъективное право воплощает общественные отношения, в которых содержится социальный интерес, а также вид и мера поведения (устремления) управомоченного субъекта для осуществления его блага в рамках конституционно-правовых отношений.

*Конституционная обязанность* представляет собой безусловный императив обязанного поведения всех субъектов конституционно-правового отношения, выполнение которого необходимо для обеспечения личных, общественных или государственных интересов. Так, например, гражданин обязан соблюдать законы Республики, уважать права, свободы и достоинство других лиц. Выполнение конституционной обязанности является должным поведением конкретного субъекта конституционно-правового отношения, которое возникает на основе юридических фактов.

Должное поведение субъекта конституционно-правового отношения содержит в себе: а) требование выполнения положительных действий, составляющих предмет притязания, т.е. обеспечение социального интереса; б) поведения обязанного лица, на которое претендует управомоченные; в) составляет своего рода вторичный объект конституционно-правового отношения, выражающий сущность конституционной обязанности.

Притом важно отметить, что в конституционно-правовом отношении конституционная обязанность может относиться не только к обязанной стороне, но и к управомоченному лицу. Например, управомоченное лицо обязано не злоупотреблять субъективным правом, а в охранительным конституционно-правовом отношении – такое лицо не только имеет право

применять санкцию в отношении правонарушителя, оно также юридически обязано обеспечить определенные законом действия для восстановления законности и правопорядка.

Следовательно, сущностью конституционной обязанности в этих правоотношениях является должное (необходимое) поведение обязанной стороны (субъекта), воплощающее своего рода поведенческое обеспечительное исполнение конституционно-правовой нормы, как юридической гарантии обеспечения стороной субъективного конституционного права, которым обладает управомоченное лицо, как субъект конституционно-правового отношения.

Как видно, в конституционно-правовых отношениях проявляется абсолютная связь конституционного субъективного права и конституционной юридической обязанности. Таким образом, и право и обязанность являются мерой поведения субъектов конституционно-правового отношения – юридически возможное (право), и юридически должное (обязанность). Обе эти меры поведения причинно обусловлены объектом конституционно-правовых отношений, т.е. тем социальным благом, по поводу которого возникают и складываются правоотношения, но их содержанием всегда являются права и обязанности субъектов конституционно-правового отношения.

Конституционно-правовые отношения отличаются не только особенностями их субъектов (участников), но и объектов правоотношений, которые обуславливают соответствующую правоспособность субъектов конституционных правоотношений.

*Объект конституционно-правового отношения* представляет собой явление или предметы конституционно-правовой действительности, с которыми нормы конституционного права связывают правомочия и обязанности субъектов правоотношений и по поводу которых возникают конституционные правоотношения.

Так, объектом конституционно-правовых отношений могут быть: политическая власть; государственная территория и суверенитет РК; поведение граждан, иностранцев и лиц без гражданства; деятельность органов государства, политических партий, общественных объединений и иных организаций; личные имущественные и неимущественные блага физических и юридических лиц; собственность, здоровье, личная свобода, достоинство личности и др.

Действия государственных органов, политических партий и общественных объединений, как объект конституционно-правовых отношений, имеют важное, и в известной степени, профилирующее значение в конституционном праве, т.к. именно посредством действия реализуется народовластие в самых различных его формах.

Например, нормой п.1 ст.58 Конституции РК в отношении избрания депутатами Председателей Палат Парламента Республики установлено: «Палаты возглавляют Председатели, избираемые Сенатом и Мажилисом из числа их депутатов, свободно владеющих государственным языком,

тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Палат. Кандидатура на должность Председателя Сената выдвигается Президентом РК. Кандидатуры на должность Председателя Мажилиса выдвигаются депутатами Палаты». Объектом в данном случае выступает действие, в результате которого будет реализована норма конституционного права. Сторонами правоотношения являются, с одной стороны, Палаты Парламента и их депутаты, с другой – депутаты Палат Парламента, выдвинутые на должность Председателя Сената и Мажилиса Парламента.

Имущественные блага как объект конституционно-правовых отношений выступают на практике значительно реже, чем действия. Однако при возникновении ряда конституционно-правовых отношений, связанных с закреплением экономической системы государства, форм собственности, реализации гражданами права частной собственности и права на свободу предпринимательской деятельности, и т.д., объектом конституционного правоотношения могут выступать имущественные блага.

Пунктом 3 ст.26 Конституции РК предписывается: «Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения». В конституционном правоотношении, которое может возникнуть при реализации данной нормы Основного Закона, объектом будет материальное благо человека – имущество.

*Возникновение, изменение и прекращение конституционно-правового отношения*, как и вообще любого правового отношения, связано с определенными обстоятельствами (событиями или действиями), предусмотренными нормами отрасли конституционного права, которые называются *юридическими фактами.*

Юридические факты, возникающие в области конституционного права, отличаются от всех иных юридических фактов тем, что влекут за собой определенные конституционно-правовые последствия. Именно с юридического факта начинается реализация конституционно-правовой нормы, в связи с чем, субъекты конституционного права становятся участниками соответствующего конституционного правоотношения, обладателями прав и обязанностей.

Юридические факты, предшествуя возникновению конституционного правоотношения на базе конкретной конституционно-правовой нормы, по своему характеру делятся на юридические события и действия.

*Юридические события* происходят независимо от воли субъекта конституционного правоотношения, вызывая, изменяя или прекращая конституционно-правовые отношения.

К числу юридических событий в конституционном праве можно отнести рождение и смерть человека, достижение им установленного по закону возраста, срок проживания на территории РК, стихийные бедствия и др.

Например, в п.4 ст.51 Конституции РК установлено: «Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве РК и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее 30 лет. … Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет». В данном случае достижение лицом указанного возраста является юридическим событием, которое может послужить основанием возникновения конституционно-правовых отношений между лицом, которое избрано депутатом Сената или Мажилиса Парламента, и Центральной избирательной комиссией РК.

В возникновении, изменении, прекращении конституционно-правовых отношений имеют значение и *юридические действия*, как обстоятельства, связанные с деятельностью человека, проявлением его правовой воли. Юридические действия могут быть правомерными и противоправными (неправомерными), если они запрещены нормами отрасли конституционного права.

Например, под действием юридических фактов приходят в движение конституционные нормы, возникают, изменяются и прекращаются конституционно-правовые отношения. Так, примером правомерных юридических действий являются, издание законов и иных нормативных правовых актов высшими государственными органами, на то уполномоченными, а неправомерными, – попытка принятия тех же актов органами, на это не уполномоченными. Например, право издания законов РК принадлежит Парламенту Республики, как единственному законодательному органу государства. Поэтому издание закона каким-либо другим государственным органом, например, Правительством, Конституционным Советом, явилось бы неправомерным действием, влекущим соответствующие правовые последствия.

Таким образом, определяя понятие конституционно-правовых отношений, следует заключить, что они представляют собой важную часть общественных отношений, которые регламентированы нормами такой отрасли национального права, как конституционное право. Содержание конституционно-правовых отношений составляет взаимные права и обязанности субъектов, установленных конституционно-правовой регламентацией.

## § 6. Ответственность в конституционном праве Республики Казахстан

Кардинальное изменение ценностей в сфере конституционного права привело к выдвижению на первый план в конституционном законодательстве РК приоритетов формирования демократического, правового, светского и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Определяя через нормы-принципы и нормы-цели направления и перспективы государственного и общественного развития Казахстана, Конституция служит их правовой базой и регулирует социальные отношения. Вме-

сте с тем строительство правовой государственности не должно ставить под сомнение идею соблюдения закона всеми, необходимость точного и неуклонного выполнения нормативных предписаний Конституции и законодательства РК. Поэтому в контексте формирования правового государства в Казахстане требуют научного осмысления политико-правовые проблемы института конституционно-правовой ответственности.

Неотъемлемыми условиями укрепления и развития правовых устоев демократической государственности являются правовая охрана Конституции РК и обеспечение проведения в жизнь ее принципов, норм и предписаний. Важнейшим инструментом достижения указанных целей служит институт конституционно-правовой ответственности. Он призван обеспечивать эффективность реализации конституционно-правовых норм, усиливать влияние Конституции на развитие демократических ценностей, прививая у субъектов правовых отношений уважение к Основному Закону.

Вместе с тем в отечественной правовой литературе вопрос о конституционной ответственности до сих пор остаётся мало разработанным, тогда как в теории права традиционно основательно излагаются такие виды юридической ответственности, как административная, дисциплинарная, уголовная, материальная.

Все это актуализирует проблемы законодательного закрепления института конституционно-правовой ответственности в качестве гаранта поэтапных демократических реформ в Казахстане, конституционных прав и свобод граждан с целью укрепления конституционной законности и правопорядка в стране, т.к. без нее была бы лишена юридической охраны выполняемая конституционным законодательством регулятивная функция.

С другой стороны, конституционную ответственность нельзя сводить только к особому виду юридической ответственности, т.к. она имеет признаки не только юридической ответственности, выступая также в форме публично-правовой ответственности, поскольку в ней могут сочетаться политические и правовые меры ответственности. Так, во многих случаях конституционно-правовая ответственность имеет четко выраженное политическое содержание по основаниям, по кругу субъектов и по мерам воздействия на них (отрешение Президента от должности Парламентом, роспуск Парламента Президентом, прекращение полномочий Правительства Президентом и др.). К конституционно-правовой ответственности следует отнести также лишение депутатского мандата, отмену Конституционным Советом противоречащего Конституции закона, принятого Парламентом, и др.

Очевидно, что в тех случаях, когда нарушаются нормы конституционного права, как следствие этого явления мы имеем дело с такими конституционно-правовыми институтами, как: конституционное правонарушение, конституционная ответственность, конституционная законность, конституционный правопорядок.

*Конституционно-правовая ответственность* – это вид юридической ответственности, которая предполагает наступление неблагоприятных правовых последствий для субъекта конституционно-правовых отношений, совершившего правонарушение (негативная ответственность), либо предусматривает активное поведение данного субъекта в рамках своего правового статуса (позитивная ответственность).

Основными принципами конституционной ответственности являются справедливость, законность, неотвратимость, обеспечительность, процедурность.

Фактическим основанием привлечения к негативной конституционно-правовой ответственности всегда выступает конкретное *конституционное правонарушение (деликт)* как виновное противоправное деяние субъектов конституционного права, повлекшее нарушение конституционно-правовых норм.

Конституционно-правовое правонарушение представляет собой нарушение выраженного в нормах Конституции и конституционного законодательства обязательного масштаба поведения, отклонение от содержащихся в них правовых предписаний. Признаками такого конституционного правонарушения являются: общественная опасность, противоправность, виновность, наказуемость.

Общественная опасность конституционно-правового правонарушения выражается в посягательстве деяния (причинение вреда или создание опасности причинения вреда) на защищаемые отраслью конституционного права общественные отношения.

Противоправность конституционно-правового правонарушения означает, что деяние противоречит предписаниям норм конституционного права (например, это может быть неисполнение обязанности, нарушение присяги, злоупотребление правом и др.).

Виновность представляет собой психическое отношение субъекта конституционно-правового правонарушения к совершенному им деянию, которое выражается в форме умысла или неосторожности. Наказуемость конституционно-правового правонарушения заключается в том, что за данное деяние предусмотрена ответственность, установленная законодательством РК.

Конституционное правонарушение включает в свой состав *объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.*

Объектом конституционно-правового правонарушения признаются общественные отношения, высшие социальные ценности и блага (основы конституционного строя, правового положения личности и др.), на которые посягает конституционный деликт, охраняемые конституционно-правовыми санкциями.

Объективная сторона конституционно-правового правонарушения характеризует внешнюю сторону такого правонарушения, его выражение вовне. В качестве элементов объективной стороны конституционно-правового

деликта выделяются: деяние (действие или бездействие), противоправность и общественная вредность (или опасность), вредные последствия и причинная связь между ними.

Так, большинство конституционно-правовых правонарушений совершается посредством активных действий. Бездействием может быть пассивное поведение, неисполнение субъектом конституционно-правового отношения предписаний нормы конституционного права, в результате чего наступают антиобщественные последствия. Так, пп.6) п.5 ст.14 Закона РК о политических партиях установлено, что по решению суда политическая партия может быть ликвидирована в случае «двукратного подряд неучастия политической партии в выборах депутатов Мажилиса Парламента РК».

Противоправность конституционно-правового деликта выражается в поведении субъекта конституционно-правового отношения, не соответствующем нормам конституционного права. Противоправность служит юридическим выражением вредности (или опасности) конституционно-правового правонарушения для общества. Общественно вредным (или опасным) является деяние, которое причиняет вред объектам, охраняемым конституционным правом, либо ставит их под угрозу непосредственного причинения вреда.

Последствием конституционно-правового правонарушения является вред, который причинен объекту правонарушения – общественным отношениям, охраняемым отраслью конституционного права. В этой связи в состав конституционно-правового деликта могут включаться последствия деяния и установление причинно-следственной связи деяния и наступивших последствий.

Субъектами конституционно-правовой ответственности являются участники конституционно-правовых отношений, обязанные в соответствии с нормами Конституции и конституционного законодательства РК отвечать за свое юридически значимое поведение, а в случае совершения ими конституционного правонарушения претерпевать негативные для себя последствия, обеспеченные возможностью применения к ним мер государственного воздействия.

Так, полномочия Председателя и члена Конституционного Совета РК, согласно нормам пп.7 и 11 п.2 ст.15 Конституционного закона РК о Конституционном Совете могут быть прекращены вследствие нарушения присяги, невыполнения требований Конституции Республики и Конституционного закона РК о Конституционном Совете, совершения порочащего поступка, несовместимого с его высоким статусом; вступления в политическую партию или иное общественное объединение, преследующее политические цели.

К числу основных характеристик правового статуса субъектов конституционно-правовой ответственности относится, прежде всего, их *конституционно-правовая правосубъектность*, как правовая возможность конкретного субъекта быть участником конституционно-правовых отношений. Предпосылками и составными частями конституционно-правовой право-

субъектности являются конституционно-правовая правоспособность и конституционно-правовая дееспособность, а также конституционно-правовая деликтоспособность.

*Конституционно-правовая правоспособность* означает способность субъекта иметь конституционные права и свободы, а конституционно-правовая дееспособность – способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права и свободы, а также исполнять конституционные обязанности. *Конституционно-правовая деликтоспособность* представляет собой юридически признанную способность субъекта конституционного права нести ответственность за совершенные конституционно-правовые правонарушения.

Субъектом конституционно-правовой ответственности может быть только участник конституционно-правовых отношений, на которого возлагается обязанность выполнять предписания Конституции и конституционного законодательства РК и отвечать за свое юридически значимое поведение.

Как видно, в качестве субъектов конституционно-правовой ответственности не могут выступать народ, государство, т.к. отсутствует как правовая институциализация их ответственности, так и установленная законом правовая инстанция, которая была бы вправе и в состоянии применять к ним государственное принуждение. Государство в данном случае целесообразно рассматривать как систему органов, которые являются самостоятельными субъектами конституционной ответственности, а народ – как совокупность граждан, которые также самостоятельно, т.е. индивидуально или коллективно (политические партии, общественные объединения и др.) несут конституционную ответственность.

Субъектами конституционного правонарушения могут быть как физические лица (совершеннолетние граждане РК), так и юридические лица (государственные органы, общественные объединения, должностные лица и др.).

Конституционное правонарушение является юридическим основанием для привлечения виновных лиц к конституционно-правовой ответственности. Например, такими субъектами, привлекаемыми к ответственности, могут быть граждане, выступавшие за проведение агитации против или за кандидата в депутаты в день голосования.

Реализация конституционной ответственности должна проводиться в целях соблюдения конституционной законности, как основы, фундамента общей законности, подчиненной защите Основного Закона, и обеспечения конституционного правопорядка.

*Конституционная законность* – это точное соответствие законов и нормативных правовых актов требованиям Конституции, а также безусловное соблюдение и исполнение норм конституционного права всеми участниками общественных отношений.

Под *конституционным правопорядком* понимается должное состояние общественных отношений, урегулированных нормами конституционного права, а также конкретных правовых ситуаций, связанных с осущест-

влением конституционных прав и свобод и выполнением конституционных обязанностей субъектов правовых отношений.

Таким образом, конституционная ответственность может последовать в тех случаях, когда соответствующими субъектами конституционно-правовых отношений не соблюдается конституционная законность и нарушается конституционный правопорядок. Соответственно, такое поведение виновных лиц образует состав конституционного правонарушения.

Одним из важнейших способов обеспечения конституционно-правовых норм, применяемым наряду с другими средствами, являются *конституционно-правовые санкции.* Поэтому конституционно-правовая ответственность органически связана с проблемой конституционно-правовых санкций, т.к. такая ответственность практически немыслима вне реализации этих санкций в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законодательством. Выполнение конституционных обязанностей и соблюдение конституционных прав соответствующими субъектами конституционно-правовых отношений должны быть защищены санкциями, как необходимым атрибутом конституционной ответственности.

Конституционно-правовые санкции представляют собой предусмотренные в конституционном законодательстве меры государственного властно-принудительного воздействия по отношению к субъектам конституционно-правовой ответственности в случае совершения ими конституционно-правого деликта.

Например, в соответствии с нормами п.1 ст.13 Закона РК о политических партиях, деятельность политической партии может быть приостановлена по решению суда на срок от трех до шести месяцев в случаях нарушения Конституции и законодательства РК; систематического осуществления деятельности, противоречащей уставу политической партии; публичного призыва и выступлений руководителей политической партии, направленных на осуществление экстремизма; несоответствия численности членов политической партии требованиям п.6 ст.10 Закона РК о политических партиях.

При этом необходимо обратить внимание на нетождественность понятий «конституционно-правовая ответственность» и «конституционно-правовая санкция». По своему содержанию конституционная ответственность богаче, многограннее отношений, вытекающих из применения санкций. Поэтому конституционная ответственность в силу своей специфики не может определяться лишь через категорию санкции, т.к. ответственность в сфере конституционного регулирования возникает не только на основе санкции.

Необходимо иметь в виду, что в последние годы значительно актуализировался следующий аспект ответственности в конституционном праве.

Одним из принципов правового статуса личности п.5 ст.12 Конституции РК определено следующее. «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность». Данная конституционная норма привлекает повышенное внимание к такому *получившему*

*распространение в глобальном и национальном масштабах социально вредному и даже опасному явлению как «злоупотребление правом»*. Первоначально возникшее в гражданском праве оно постепенно проникло в иные отрасли, а также в международное право. Не стало исключением и конституционное право РК.

Злоупотребление конституционным правом есть не что иное, как употребление предоставленных для благих целей правовых возможностей во зло. Как следует из приведенной выше нормы, во вред правам и свободам других лиц, во вред конституционному строю и общественной нравственности.

Субъектом такого злоупотребления может быть как гражданин индивидуально (иностранец, а также лицо без гражданства), так и коллективно – группа лиц, объединенных для совместного использования конституционных прав и свобод. В самих настрое (умысле) и активном действии субъекта должно присутствовать стремление к нарушению и к посягательству, посредством использования которых нарушитель стремится получить для себя какие-либо блага.

В качестве примеров злоупотребления правом можно привести следующие. Попытку группы граждан, получивших отказ в регистрации в качестве общественного объединения по установленным законом основаниям, вместо устранения правомерных замечаний и внесения изменений в свои учредительные документы, оказывать давление на уполномоченный государственный орган через средства массовой информации и международные организации. В качестве такового также может быть определено стремление религиозного объединения продолжать отдельные виды деятельности, несмотря на требования соблюдать установленные законом запреты. Сказанное относится и к конкретному средству массовой информации, нарушившему положения закона в части ограничения распространения некоторых видов информации, которое вместо принятия и соблюдения решения суда и исправления недостатков «бьет во все колокола об ограничении свободы слова». Нередко участники массовых мероприятий явно провоцируют представителей правоохранительных органов на применение ими силовых мер. В международном праве злоупотребление правом связано с политикой двойных стандартов отдельных международных организаций.

Злоупотребление правом в конституционном праве в отличие от злоупотребления правом в гражданском праве, гражданско-процессуальной и уголовно-процессуальной отраслях права *выделяется повышенным политическим и социальным напряжением*. Оно связано с конституционно-правовыми отношениями и являет собой посягательство на важнейшие устои взаимоотношений человека с государством и опоры конституционного (общественного) строя, выступает вызовом верховенству Конституции.

Вместе с тем, пребывая на пограничной территории между правовой и социальной активностью граждан, каждый факт подобного политико-правового конфликта требует максимально взвешенных оценок и действий

со стороны государственных органов и граждан, квалифицированных разъяснений профессионалов-юристов и авторитетных общественных деятелями. Только при таком подходе будут очищены «зерна от плевел» и должным образом гарантированы конституционные ценности. Именно поэтому в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. Президент РК отмечает, что в нашей стране необходимо укоренить прочную систему «ответственное государство – ответственное общество – ответственный человек».

Таким образом, *под конституционно-правовой ответственностью можно понимать установленную нормами Конституции и конституционного законодательства РК ответственность соответствующих субъектов отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае нарушения этих норм – претерпевать определенные правовые лишения.*

## § 7. Основные тенденции развития отрасли конституционного права Республики Казахстан

Конституционное право, как и все другие отрасли действующего права РК, находится в постоянном развитии, всецело отражая демократические процессы, которые происходят в политической, социальной, экономической и иных сферах жизнедеятельности казахстанского общества. Особенно интенсивным развитие отрасли отечественного конституционного права было в начале 1990-х гг. в связи с распадом Советского Союза и становлением РК, как независимого суверенного государства.

Отправным этапом в формировании собственной правовой системы Казахстана стало принятие Верховным Советом Казахской ССР Декларации о государственном суверенитете КазССР. Ставшая основой для разработки новой Конституции Казахстана и иных законодательных актов, реализующих статус Республики как суверенного государства, Декларация закрепила верховенство Конституции и законов Казахстана на всей его территории, право Республики выступать самостоятельным субъектом международных отношений и определять внешнюю политику в своих интересах.

В Конституционном законе РК о государственной независимости РК провозглашалось: «РК – независимое, демократическое и правовое государство. Она обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику».

Основополагающим направлением в развитии отрасли конституционного права впоследствии стали принятие 28 января 1993 г. Верховным Советом РК первой Конституции РК и 30 августа 1995 г. народом Казахстана на республиканском референдуме – ныне действующей Конституции.

В современной правовой литературе, как правило, отмечается несколько четко выявившихся тенденций, характеризующих развитие конституци-

онно-правового регулирования общественных отношений, которые относятся к содержанию не только Конституции РК, но и остальных источников конституционного права, конкретизирующих, развивающих и дополняющих конституции. При этом обращается внимание на взаимосвязь этих тенденций, их определенную взаимообусловленность, а также на достаточную степень обособленности трендов в развитии конституционного права РК.

Выделяются в основном следующие основные тенденции эволюции отечественного конституционного права, связанные с формированием РК как демократического, правового, социального и светского государства.

1. *Конституционно-правовое обеспечение государственного суверенитета РК, ее формирование и развитие как независимого суверенного государства.* В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» отмечается: «Сегодня мы – успешное государство, имеющее свое лицо, свои особенности и свою позицию. ... Страна более 20 лет работала на укрепление суверенитета и политического веса. 20 лет спустя эта цель достигнута. Период становления успешно завершен. Казахстан начала XXI века независим и уверен в себе. Наше главное достижение – мы создали независимый Казахстан».

В настоящее время юридически оформлены границы РК (делимитированы все 14 тысяч километров государственной границы) при сохранении территориальной целостности страны. Впервые в истории Казахстан обрел четкие международно-признанные границы. Отныне для страны, не имеющей спорных территорий со всеми соседями, снята угроза возникновения любых территориальных споров в будущем: Казахстан имеет юридически оформленные на международном уровне государственные границы – рубежи мира и добрососедства, гарантирующие суверенитет Республики и целостность территории.

2. *Гуманизация всех институтов государственного и общественного устройства РК.* Гуманизация, являясь одним из универсальных принципов человеческой культуры, в основе которого лежит уважение к человеку, забота о нем, убеждение в больших возможностях личности к самосовершенствованию, свое последовательное выражение получила и в Конституции РК. Гуманизм (от лат. humaniis – человеческий, человечный), как исторически изменяющаяся система воззрений, признает ценность человека как личности, его право на свободу, счастье, развитие и проявление своих способностей, и считает благо человека критерием оценки социальных институтов, а принципы равенства, справедливости, человечности – желаемой нормой отношений между людьми.

Гуманистическими идеями проникнуто все содержание Конституции РК, основанное на признании ценности человеческого существования, основных прав человека на жизнь, свободу, сохранение человеческого достоинства ради общего блага. Пунктом 1 ст.1 Основного Закона провозглашается: «РК утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь,

права и свободы». Пунктом 2 ст.12 Конституции также закрепляется: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».

В соответствии с конституционными нормами основным центром государственной политики РК является всемерное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, как высших ценностей государства и главного ориентира его деятельности. В основе взаимоотношений личности и государства лежит приоритет прав и законных интересов личности, взаимной ответственности государства и личности.

Широкое воплощение в институтах конституционного права РК общечеловеческих идеалов и ценностей показывает, что в содержании основных тенденций развития отрасли конституционного права преобладают позитивные стороны. Конституционные идеи гуманизма, прав человека, социальной справедливости, и другие гуманитарные ценности получают отражение и в других отраслях законодательства РК, содействуя нравственному совершенствованию общества, формированию общей социальной солидарности, без которых невозможны реальные модернизационные преобразования, соответствующие вызовам современности.

По сути, нет ни одной сферы конституционного регулирования, которая бы не затрагивала в той или иной степени прав и интересов человека, подавляющее большинство конституционных положений имеет отношение к установлению основ взаимодействия общества и государства.

3. *Реализация принципа разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.* За годы независимого развития Казахстана были проведены исторически важные конституционные и политические реформы, которые создали современную систему государственного управления, основанную на разделении ветвей власти и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Согласно нормам п.4 ст.3 Конституции РК: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

Конституционный принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви нацелен на предотвращение незаконного усиления одной из ветвей власти над другими, утверждение авторитаризма и авторитарного политического режима в обществе. Для обеспечения реализации разделения ветвей государственной власти Основным Законом установлен механизм их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов, направленной на повышение эффективности всего механизма управления государственными делами. Соответственно конституционное разделение ветвей единой государственной власти означает не только рассредоточение и распреде-

ление власти, но и ее реальное взаимное уравновешивание, при котором все ветви власти обязаны действовать в условиях взаимопонимания и взаимосотрудничества.

4. *Переход к социально-ориентированной рыночной экономике с конституционным закреплением признания и равной защиты государственной и частной собственности.* Основными принципами развития социально-ориентированной рыночной экономики РК являются социальная справедливость, преодоление фактического неравенства слоев общества в целях гармонизации общественных отношений и создания мощного экономического потенциала страны, позволяющего осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно свободы и автономии собственников.

Конституция и законодательство РК гарантируют незыблемость права частной собственности, защиту договорных обязательств для субъектов отечественного бизнеса, предоставляя гражданам максимальные возможности для реализации их предпринимательской активности. Всемерно содействуя развитию рыночных отношений, государство берет на себя и функции социальной защиты населения, которые выражаются в системе мер, призванных обеспечить достойный уровень жизни каждого человека.

5. *Строительство правового государства.* В соответствии с предписаниями Основного Закона, РК последовательно утверждается правовым государством как организацией политической власти, создающей условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина и последовательного связывания государственной власти с помощью права. Формирование правового государства в РК является поэтапным процессом, в ходе которого на основе действия господства права и верховенства закона обеспечиваются реальный статус прав человека, последовательная демократизация казахстанского общества, открытость деятельности органов государства.

Власть в правовом государстве, наиболее полно обеспечивающем права человека, основана на праве, правом ограничивается и через право реализуется. В отношении личности в условиях правовой государственности создаются все условия для ее свободы, свободного распоряжения человеком своими способностями, имуществом и иными ресурсами. Сущность правового государства заключается в связывании, ограничении правом государства, т.к. право – антипод произвола и самый мощный барьер на его пути, возводящий заслон незаконному превышению власти и попранию прав человека.

В целях защиты прав человека в Казахстане действуют Комиссия по правам человека при Президенте Республики, институт омбудсмена – Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка, а также Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана и Инвестиционный омбудсмен. Активно функционирует судебная власть, имеющая своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов

граждан и организаций. Защита прав человека и гражданина возложена и на иные государственные органы: Правительство, Конституционный Совет, прокуратуру, органы внутренних дел и другие.

6. *РК – утверждающееся социальное государство.* Социализация, как одна из основных тенденций развития отрасли отечественного конституционного права, означает, что нормы конституционного законодательства все шире регулируют основы устройства не только государства, но и общества в целом, и связанные с ним социальные, экономические и духовно-культурные отношения. Да и конституционная практика ведущих государств мира однозначно показывает: конституция, как основной закон государства и общества, не может больше отказывать в установлении фундаментальных принципов устройства общества, иначе она может утратить свои функции стабилизации и порядка. Поэтому современная конституция должна быть не только социальной, но и социально-инструментальной.

Например, из норм Конституции и законодательства РК однозначно вытекает, что государство признает и гарантирует неотъемлемые права человека, устраняет препятствия экономического и социального порядка, которые мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех граждан в политической, экономической и социальной организации страны. Расширение социальной функции государства, в основе которой лежат справедливость и нравственность, в современных условиях означает, по сути, миссию общественного служения государства, возрастание его ответственности перед обществом за создание достойных условий его жизни.

На основе норм Конституции РК государство гарантирует гражданам минимальные социальные стандарты и гарантии на основе поэтапного качественного повышения стандартов качества жизни, увязанного с ростом экономики. При этом первостепенное значение государством уделяется расширению списка потребностей индивида и включению в него статей на образование и здравоохранение (в том числе для безработных и нетрудоспособных с целью их большей социализации), удовлетворение интеллектуальных и информационных запросов и т.д.

В развитие предписаний Основного Закона, государственными органами разрабатываются социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, всемерное содействие занятости. В этой связи государство несет полную ответственность за адресную поддержку социально уязвимых слоев общества – пенсионеров, инвалидов, нетрудоспособных, больных детей, постоянно совершенствуя систему социального и пенсионного обеспечения, всемерно защищая материнство и детство. На основе государственных программ обучения и переподготовки безработных, увязанных с потребностями рынка труда, государство оказывает большую социальную поддержку безработным. Также создаются условия их полноценной трудовой деятельности, при которых работодатели активно привлекают к работе социально уязвимые слои на-

селения, обеспечив их заработной платой, и, прежде всего, людей с ограниченными возможностями.

7. *РК – светское государство.* Светский характер государства является важным условием успешного развития Казахстана. Конституция и законодательство гарантируют свободу религиозного выбора и вероисповедания казахстанских граждан. Государство не вмешивается во внутренние дела религиозных общин, придерживаясь принципа свободы совести, традиций толерантности и веротерпимости.

В стране на основе Государственной программы по борьбе с религиозным экстремизмом и терроризмом постоянно совершенствуется законодательство с целью нейтрализации проявлений религиозного радикализма и экстремизма, создания новых надежных механизмов преодоления социальной, этнической и религиозной напряженности и конфликтов, а также жесткого пресечения деятельности нетрадиционных сект и сомнительных псевдорелигиозных течений.

Высокий авторитет Казахстана как светского государства обеспечивается также регулярным проведением в нашей стране Съезда лидеров мировых и традиционных религий, как диалоговой площадки для обсуждения и разрешения конфликтов на религиозной почве.

Кроме того, Казахстан успешно выступает посредником в горячих точках Большого Ближнего Востока и глобальном уровне для разрешения религиозных и этнических конфликтов (Нагорный Карабах, Сирия и др.).

8) *Интернационализация,* как одна из ведущих тенденций развития современного конституционного права, проявляется в сближении конституционного законодательства различных стран друг с другом и с международным правом. В конституциях многих стран мира подчеркивается, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью национального права, и в случае их расхождения с нормами национального права имеют перед ними приоритет.

В условиях новой парадигмы мирового и национального развития в Казахстане стратегические и тактические векторы движения государства и общества по восходящей определены в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. В их реализацию вносятся соответствующие изменения и дополнения в правовые акты, обеспечивается их исполнение.

Все вышеизложенные тенденции развития отрасли конституционного права, безусловно, имеют первостепенное значение для развития конституционного законодательства в целом. Вместе с тем необходимо отметить, что потенциал действующей Конституции огромен. Более полное его использование позволит нашей стране прогрессивно развиваться эволюционным путем, минуя любые социальные потрясения.

**Рекомендуемая литература:**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2-х т. Т1. // С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2014;

2. Ау Т.И., Сарбасов Б.А., Толеубеков А.Т. Конституционное право РК: основные положения в схемах. Учебно-наглядное пособие. – Караганда: КЭУК Казпотребсоюза, 2016;

3. Жакаева Л.С. Процессуальные формы в конституционном праве Казахстана. – М., 2008;

4. Караев А.А. Конституционное право РК: Учеб.-метод. пособие. – Алматы, 2015;

5. Конституционное право РК: Учебник // Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. – Алматы, 2001;

6. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

7. Салимбаева Ж.Ч. Конституционно-правовая ответственность. – Алматы, 1997;

8. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК. – Алматы, 2007.

9. Сарбасов Б.А. Практикум по конституционному праву РК. Учебно-практическое издание. – Караганда: КЭУК Казпотребсоюза, 2018;

10. Черняков А.А. Конституционное право: эволюция отраслевого содержания. Монография. – Алматы, 2007.

## *Глава 2. Конституционное право Республики Казахстан как наука и учебная дисциплина*

### § 1. Понятие, предназначение и методы науки конституционного права

Конституционно-правовая наука представляет собой совокупность методов (средств) и результатов познания – доктрин, теорий, концепций и выводов о конституционном праве как важнейшей интегрирующей отрасли действующего права РК.

Ее миссия воплощается в осуществлении следующих функций:

*познавательной* – посредством изучения предмета конституционного права, содержания и особенностей конституционно-правовых норм и отношений, создание устойчивых представлений о содержании конституционного права и последующего их разъяснения (преимущественно теоретического, в широком плане – формирование конституционной идентичности, конституционного мировоззрения и конституционного патриотизма);

*прагматической* – углубленное исследование реализации положений и норм конституционного права и внесение предложений по совершенствованию содержания отдельных институтов отрасли и нормативных право-

вых актов, а также методов правового регулирования и правоприменительной практики (преимущественно эмпирический уровень);

*прогностической* – во взаимосвязи со смежными отраслями гуманитарных знаний (философией права, политологией, социологией, наукой управления и другими) анализ тенденций эволюции конституционного права в целом и его институтов в контексте развития казахстанского общества, государства, права в целом и его отдельных отраслей (преимущественно методологический уровень).

Исходя из своего предназначения, казахстанская наука конституционного права решала и продолжает решать задачи принципиальной значимости – отслеживать, как в республике посредством корректировки изменяются нормы Конституции и результаты конституционно-правовой практики; стимулировать прогрессивные преобразования, осуществлять предупреждение противоречий в эволюции страны, прогнозировать действие новейших внутренних и внешних вызовов и угроз, включая турбулентность международного права и негативные примеры практики проведения политики двойных стандартов в отношении Казахстана со стороны отдельных мировых игроков.

Необходимо четко видеть, что *предмет (объект) науки* находится в непосредственной связи с предметом отрасли конституционного права. В него входят вопросы «общей части» учебного курса, понятийный аппарат, учение о конституции, теоретические основы всех подотраслей и институтов конституционного права и многое другое, что не подлежит правовому регулированию. В силу данного обстоятельства система науки гораздо шире системы отрасли.

Различаются методы науки и правовой отрасли.

При решении стоящих перед учеными-конституционалистами задач ими применяются различные *методы – средства познания: общенаучные и специальные.*

Общие представляют собой средства научных изысканий в рамках формальной диалектической логики, раскрывающей закономерности процесса познания: анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, сравнение, эксперимент и другие. Пройдя определенное развитие с учетом особенностей сферы права, многие из них модифицировались и постепенно приобрели новые качества, позволяющие охарактеризовать их в качестве частнонаучных методов, в том числе и науки конституционного права.

Методы науки конституционного права непосредственно связаны с методами цельной юридической науки – правоведения, исходят из них и пребывают в соотношении целого и его частей *(схема 1)*.

Благодаря *формально-юридическому методу* анализируются конституционно-правовые нормы с позиций построения конституции, компоновки других законов и иных нормативно-правовых актов, содержания конкретных норм и определения их принадлежности к конституционному праву (либо другой правовой отрасли) и так далее. Данный анализ требует чет-

кого представления об особенностях конституционного права как ведущей интегрирующей отрасли действующего права.

*Сравнительно-правовой (компаративистский) метод* является непременным средством анализа, во-первых, схожих по содержанию и отраслевой принадлежности норм казахстанского и иностранного конституционного законодательства; во-вторых, соответствующих идей, положений, норм и институтов конституций и иных нормативных правовых актов на предмет поиска заслуживающих внимания новелл, разработки и внедрения новшеств в систему действующего права РК.

В процессе утверждения и укрепления государственной независимости Казахстана данному методу уделялось и продолжает уделяться повышенное внимание. Сегодня ни один законопроект в Парламенте, ни одно решение Конституционного Совета не принимаются без изучения иностранных аналогов.

При этом принципиально важно не только выявить какой-то внешне привлекательный и в чем-то показательный зарубежный пример правового регулирования, но при его оценке, в первую очередь, точно увидеть его будущее местоположение в координатах национальных интересов и системе действующего права РК, а также вероятные последствия его применения именно в условиях нашей страны. Автоматическое заимствование неприемлемого опыта может повлечь негативные результаты. Достаточно вспомнить период первых пяти лет суверенитета страны, когда была сделана попытка внедрить в Казахстане конституционные конструкции высокоразвитых демократий, основанных на устоявшихся традициях конституционализма, передовой рыночной экономике и высоком правовом сознании населения. И лишь оперативная подготовка, и принятие Конституции 1995 г. (новый Основной Закон был разработан уже с учетом опыта стран, проходящих период всесторонней модернизации), в которой был предусмотрен ряд антикризисных конструкций, уберегли Казахстан от глубоких потрясений.

С другой стороны, глубокий анализ отдельных примеров, хотя, на первый взгляд, и распространенных в иных правовых системах, но способных принести пользу в конкурентном развитии действующего права Казахстана, показывает, что при определенных условиях они вполне могут быть адаптированы к условиям нашей страны. В этом состоит процесс глобализации и конвергенция права.

Применение *исторического метода* позволяет ученому выявить конкретные условия возникновения и пошаговой эволюции тех или иных казахстанских и иностранных конституционно-правовых институтов, ценностей, теорий и воззрений, проследить их развитие в динамике; увидеть существовавшие ранее на протяжении веков и не получившие своего развития прогрессивные формы общественной жизни (привлечения общественности к решению сложных вопросов и другие) и придать им новый импульс. Сказанное относится и к недавнему советскому прошлому, отдельные по-

ложительные явления которого допускают свое воспроизводство в новых условиях. Исторический опыт также дает возможность определить и некоторые негативные явления современности, требующие своего устранения посредством конституционно-правового воздействия.

*Системно-структурный метод* позволяет видеть исследуемые конкретные явления, события и факторы не только и не столько сами по себе (хотя и это очень важно), но и в единстве, в увязке, в системе с иными конституционно-правовыми явлениями, событиями и факторами. Поэтому, например, при внесении изменений и дополнений хотя бы в одну статью Конституции надлежит прогнозировать, какие последствия это изменение повлечет для иных ее положений и норм. Положительные результаты применения системного метода видны, к примеру, в итогах проведенной в 2007 году конституционной реформы, затронувшей основные элементы политической системы: общественные объединения, избирательное право, парламентаризм, президентскую форму правления – и, как следствие, обогатившей характеристики РК в качестве утверждающегося демократического, правового и социального государства. Опять же именно достигнутые за 2007–2017 годы результаты создали условия для проведения третьей конституционной реформы. В данном случае можно говорить о синергетическом эффекте реформы, то есть когда преобразования отдельных элементов системы меняют и резко усиливают качественное состояние и действие, как самих измененных элементов, так и всей системы (то есть всего конституционного (общественного) строя как единого целого).

Аналогичные принципиальные выводы подтверждены в нормативных постановлениях Конституционного Совета.

В нормативном постановлении от 8 ноября 2007 года закреплено следующее: «Конституционная реформа предопределила новые концептуальные подходы к пониманию основных общественно-политических институтов и перспектив их развития. Ряд изменений и дополнений в Конституцию (статьи 5, 43, 44, 51, 84, 89) в их взаимосвязи позволяет по-новому трактовать предназначение государственной власти, содержание функций государства, определять принципы взаимоотношений государственных органов, общественных объединений и граждан, шире вовлекать институты гражданского общества в решение государственно-значимых задач, устанавливать юридические нормы, адекватные изменяющимся общественным отношениям»[1].

По мнению Конституционного Совета, системный анализ Закона РК от 10 марта 2017 г. показал, что «в своей совокупности поправки не только определяют содержание измененных норм, но и в ряде случаев обновляют правовой смысл положений и норм Конституции, не подвергшихся корректировке. Это обстоятельство дает основание для выделения общих зако-

[1] НП КС РК от 8 ноября 2007 г. «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

номерностей и трендов конституционных преобразований и ориентиров в официальном толковании конституционных норм»[1].

В конституционно-правовой науке получают все более широкое применение *социологический и статистический методы*. При принятии решений, в том числе и по судьбоносным вопросам, максимально широко и углубленно зондировать общественное мнение путем проведения различных (в том числе с использованием новейших информационных технологий) опросов населения, опираться на качественные и количественные показатели мнений и убеждений различных слоев казахстанцев. Второй метод применяется при исследовании, к примеру, тенденций голосования избирателей на выборах, обеспечения граждан государственными услугами, качественного состояния депутатского корпуса, миграционных процессов. Перед изменением компетенции и полномочий государственных органов нужно опираться на статистические данные, подтверждающие необходимость таких изменений.

Яркими конкретными примерами применения названных двух методов выступает глубокое зондирование общественного мнения в ходе конституционного процесса посредством вывешивания законопроектов на сайте Министерства юстиции с последующим обсуждением в социальных сетях.

В рамках реализации Главой государства К.К. Токаевым инициированной им концепции «слышащего государства», основная цель которой обеспечение диалога между правительством и народом, учрежден и активно функционирует Национальный совет общественного доверия при Президенте РК. Ряд из выработанных с его участием рекомендаций оперативно воплощен в действующем законодательстве и правоприменительной практике.

На рубеже XXI века набор методов конституционно-правовой науки пополнился *аксиологическим или ценностно ориентированным* методом. Он открывает новые возможности для теории конституционного права, а также для конституционного правотворчества и правоприменения. В настоящее время идет процесс становления составной части науки конституционного права – конституционной аксиологии, основным предметом (объектом) исследования которой является категория «конституционная ценность».

Конституционные ценности определяются в качестве первоосновы для всех иных институтов конституционного права. К их предметным характеристикам ученые относят следующие: универсальность и фундаментальность ценностей как с позиций их изначальности и непоколебимости, так и сквозного характера; всеохватываемость ими всех иных положений и норм Конституции, всей правовой системы и правоприменительной практики; они составляют ядро современного конституционализма, предопределяют собой параметры конституционного правопорядка государства; являясь продуктами человеческого разума, рожденные в далеком прошлом,

[1] НП КС РК от 17 апреля 2017 г. «О пересмотре некоторых постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан» в связи с принятием Закона РК от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

они постоянно совершенствуются посредством общественной практики; в качестве основ существования и нормальной жизнедеятельности конституционные ценности должны быть высоко ценимыми и беспрекословно уважаемыми людьми, обществом и государством, каждым гражданином и каждым госслужащим; их проведение в жизнь должно гарантироваться и обеспечиваться не только силой государства, но и ресурсами самого общества, авторитетом и реальным влиянием общественных институтов.

В действующей Конституции РК, особенно в преамбуле и разделе I «Общие положения», нашли свое закрепление *общепризнанные ценности* в сочетании со *специфическими ценностями (интересами и приоритетами) Казахстана.*

Конституционный Совет Казахстана в своих решениях оперирует понятиями «конституционные ценности» (постановление от 9 апреля 2004г., Послание КС РК от 22 июня 2009 г.), «общечеловеческие ценности» (постановление от 21 декабря 2001 г.), «высшие ценности» (например, постановление от 1 июля 2005 г.), «ценности государства и общества» (постановление от 7 июня 2000 г.). Во всех случаях такие оценки даются именно в контексте *особо охраняемых интересов государства и общества, защиты конституционного строя, независимости и территориальной целостности государства, а также конституционных целей ограничения прав и свобод человека и гражданина.*

В нормативном постановлении от 10 марта 2017 г., Конституционный Совет сформулировал следующие позиции:

о расширении посредством поправок в Основной Закон перечня особо охраняемых конституционных ценностей;

о том, что ценности Конституции и основополагающие принципы деятельности РК заложены Первым Президентом Республики – Елбасы;

они 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 РК и их последующее воплощение в жизнь;

внесенные Законом изменения и дополнения в Конституцию наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики.

При этом Конституционный Совет показал, как соответствующие поправки в Конституцию обогащают конкретные конституционные ценности, и признал инициированный Президентом и принятый Парламентом 6 марта 2017 г. Закон о внесении изменений и дополнений в Конституции соответствующим пунктам 2 и 3 статьи 91 Конституции.

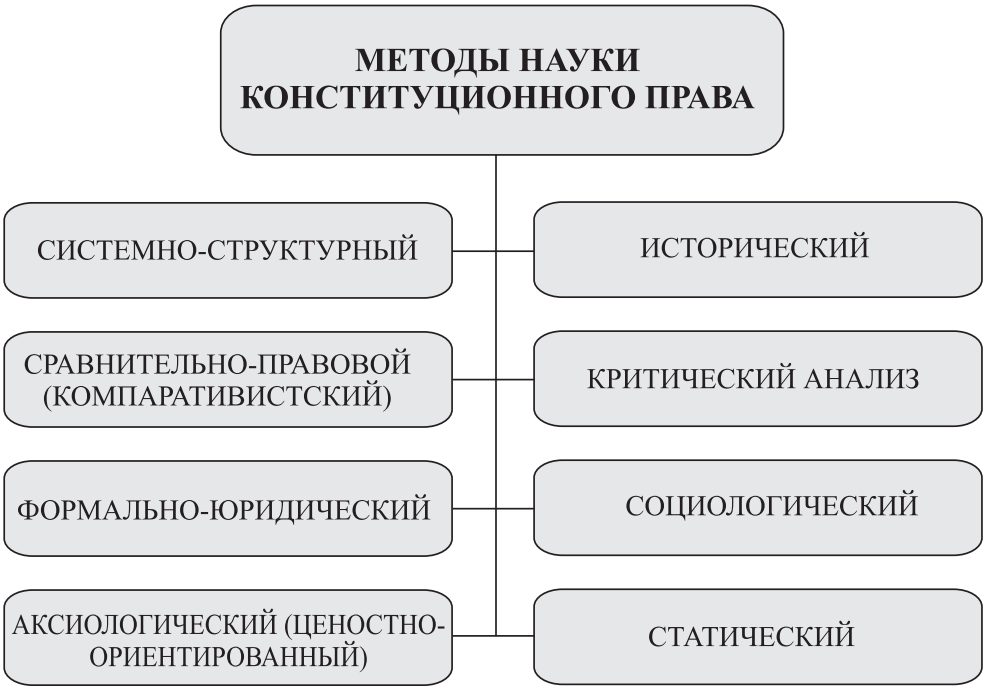


Схема 1.

Практически в каждом нормативном постановлении Конституционный Совет проводит следующую базовую логику: правовое регулирование в Казахстане вытекает из общих начал и норм Конституции Республики.

Наряду с теоретическим важным выступает и практический аспект исследования конституционных ценностей, затрагивающий многообразные стороны дальнейшего утверждения в Казахстане конституционализма в правотворчестве и правоприменении, в совершенствовании системы функциональных и институциональных составляющих целостного конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, основ и деталей жизнедеятельности гражданского общества и государства. Аксиология позволяет выработать максимально точные критерии конституционализма и использовать их для конституционного мониторинга.

В отдельных учебных источниках, особенно иностранных, в качестве метода науки конституционного права активно рекомендуется *метод критического анализа.* Безусловно, он имеет право на жизнь, особенно в условиях реально существующего в соответствии со ст. 5 Конституции РК идеологического и политического многообразия, предусматривающего разработку и конкурентное хождение в обществе доктрин различной социальной и философской направленности. Вместе с тем будет неправильным

выпячивать его, придавать приоритетную значимость, отрывая от системно-структурного, исторического и аксиологического подходов, в нарушение начал сравнительно-правового анализа, а также без предварительного получения по учебной дисциплине базовых знаний. В противном случае есть опасность превращения конструктивного критического анализа в недопустимое для профессионала-юриста элементарное критиканство (и даже политиканство), не имеющее ничего общего с настоящей наукой конституционного права и подрывающее ее устои.

Необходимо подчеркнуть еще одно положение принципиальной важности. Это требование к ученому по одновременному максимальному применению в исследованиях всего комплекса средств познания объекта. Вряд ли результат работы может претендовать на всесторонность, обоснованность и объективность, если упор будет сделан лишь на каком-то одном методе или в обход какого-то. Более того, комплексное использование в исследовании наряду с методами конституционно-правовой науки, также и инструментария других гуманитарных дисциплин, к примеру, культурологического, экономического, политического, позволит открыть в конституционном праве новые связи, как между его институтами, так и между иными околоправовыми сферами жизни общества и государства.

Проводя аналитическую работу, ученые-конституционалисты решают задачу *создания теоретической базы современного состояния и будущих характеристик казахстанского конституционного права, формируют доктрины его предмета, особенностей и динамики конституционно-правовых отношений, развития всех конституционно-правовых институтов, функционирования конституционного права на стыке с другими правовыми отраслями и комплексными законодательными образованиями, теории Конституции.* При этом значительное внимание уделяется их истории, текущему состоянию и будущему правового регулирования. Практика государственных органов изучается в контексте повышения эффективности правовых норм, начиная от подготовки и принятия нормативных правовых актов и завершая достигнутыми результатами с предложением конкретных мер по дальнейшему совершенствованию деятельности государственных органов.

Соответственно предназначению к источникам науки конституционного права РК относятся *(схема 2)*:

• стратегии развития Казахстана, ежегодные послания Президента РК народу Казахстана, концепции и иные документы государственного планирования, программные статьи Первого Президента Республики – Елбасы Н.А. Назарбаева, написанные им книги «Без правых и левых» (1991 г.), «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства» (1992 г.), «Критическое десятилетие» (2003 г.), «Казахстанский путь» (2006 г.), «Эра независимости» (2017 г.) и ряд других;

• общественно-политические документы и правовые акты Президента РК К.К. Токаева;

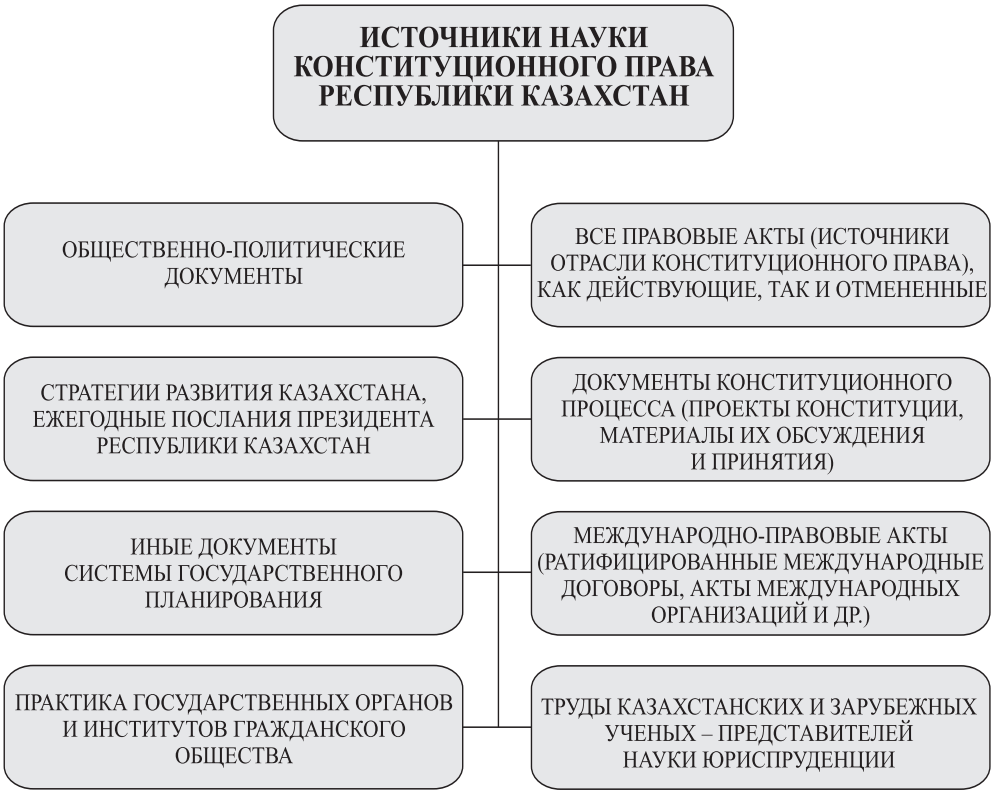


Схема 2.

• труды ученых – представителей науки юриспруденции, в первую очередь конституционного права, теории права и государства, публично-правовых, а также частноправовых дисциплин по вопросам, относящимся к их конституционным основам;

• все правовые акты (источники конституционного права), как действующие, так и отмененные;

• документы конституционного процесса (проекты конституций, материалы их обсуждения и принятия);

• практика государственных органов (Президента РК, Парламента, Правительства, Конституционного Совета, Верховного Суда, Центральной избирательной комиссии, местных органов государственного управления и самоуправления и других) по обеспечению эффективного действия Конституции РК;

• практика политических партий и других субъектов политической системы по реализации норм конституционного права;

• акты международного права, входящие в перечень источников конституционного права РК;

• труды иностранных ученых-конституционалистов, конституции и другие источники конституционного права в зарубежных странах.

Как видим, наука конституционного права значительно отличается от одноименной правовой отрасли по предназначению, задачам, предмету, методам, системе и источникам.

Реализуя свою общественно значимую миссию, используя современные средства познания, в сотрудничестве с иными сферами гуманитарных знаний, наука конституционного права выступает в качестве одной из базовых отраслей юриспруденции, методологических опор современного казахстанского конституционализма.

## § 2. Конституционная политика и конституционное право

После обретения государственной независимости в Казахстане реально проводятся правовые, институциональные, организационные и иные мероприятия по всем отмеченным направлениям. Эта целенаправленная, комплексная, научно обоснованная, последовательная деятельность государственных органов и негосударственных структур именуется *правовой политикой.*

Действующее право развивается под влиянием разнообразных, имеющих различную направленность социальных явлений-факторов. Одни из них пребывают за пределами правовой сферы и связаны с иными компонентами общества и государства (экономическим и социальным развитием, психологическим состоянием отдельных групп населения, международной обстановкой и др.). Другие – внутри правовой системы (в правотворчестве и правоприменении, во взаимоотношениях между публичным и частным правом, между отраслями права и др.). Одни могут оказывать позитивное воздействие (в период стабильного экономического развития, роста благосостояния населения, общего положительного настроя людей). Другие – негативное (во времена экономического и финансового кризиса, пандемии COVID-19, сложностей для малого и среднего бизнеса, роста террористических угроз, массовой миграции населения и др.). Правильно отследить тенденции общественного развития, определить и стимулировать принятие соответствующих мер реагирования на право в целом и его отрасли, в частности, призвана правовая политика.

Положительное влияние правовой политики на конституционное право в значительной степени *определило и обеспечило разработку и принятие Основного Закона в соответствии с общенациональными интересами населения страны;* формирование условий для соблюдения конституционных принципов; модернизацию всех сторон жизни общества при уважении к Конституции и воплощающему конституционные ценности действующему праву, обеспечивая его гармонизацию; стабильность Конституции, ее верховенство в правовой системе, в формировании практики единого консти-

туционного правопонимания и правоприменения со стороны госорганов, институтов гражданского общества и казахстанцев.

Как отмечается в юридической литературе, правовая политика *обязывает верховную власть держать руку на пульсе общественного мнения, побуждает ее разрабатывать политические инициативы, формировать конституционные идеи*, определять параметры конституционного регулирования и критерии его эффективности, оценивать систему социальных ценностей, которые должны войти в текст Конституции и законов; выполнять роль координатора действующего права с позиций соединения интересов государства, общества и личности, чем достигается легитимность Конституции и других источников права; выделение главных на определенный временной промежуток приоритетов в построении демократического, светского, правового и социального государства; обеспечение согласованного функционирования конституционно-правовой практики и позитивного конституционного права, предупреждение взаимных опережений либо отставаний[1].

Правовая политика *вырабатывает и воплощает идеи стратегического и тактического характера*. Четкое определение этих идей, их социально-правовая обусловленность, целенаправленность, научная обоснованность, комплексность и реальность позволят направить правотворческую и правоприменительную деятельность всех субъектов конституционного права в единое русло.

Политика выступает *средством повышения качества конституционно-правовых мышления и культуры, расширение конституционно-правового мировоззрения*, а также улучшение конституционно-правового поведения; противодействия и борьбы с правовым нигилизмом путем создания соответствующей системы конституционно-правового воспитания и просвещения, повышения уровня конституционно-правового сознания населения, формирования у подрастающего поколения конституционного патриотизма. С другой стороны, правовая политика должна предупреждать вторжение в сферу конституционного права основанных на узкогрупповых интересах нарушений и злоупотреблений.

Правовая политика требует больших усилий, прежде всего со стороны конституционного права, как ведущей интегрирующей отрасли, непосредственно связанной с отношениями и институтами государственной власти, общественной и государственной жизнью в целом.

Главенствующими по отношению к содержанию и развитию позитивного права являются нужды социального прогресса, которые в РК находят свое воплощение в документах *Системы государственного планирования.*

Высокой политической, философской, мировоззренческой, идейной и патриотической насыщенностью выделяются основанные на Конституции РК две стратегии долгосрочного развития Казахстана.

---

[1] Более подробно см..: Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года // отв. ред. д.ю.н. *Авакьян С.А.* – М., 2012.

*Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства (Послание Президента РК – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г.).*

Этот на то время новый программный документ органично наполнил стратегическим смыслом нарождающийся вектор обновления и долгосрочного развития страны. В числе выдвинутых в Стратегии ключевых инициатив – развитие современной конкурентоспособной экономики; административная реформа; децентрализация управления государством посредством разграничения полномочий и ответственности между уровнями власти, введение выборности акимов и расширение местного самоуправления; модернизация правовой системы; формирование новой социальной политики на принципах Общества всеобщего труда; укрепление казахстанского патриотизма. Данные направления стали ядром новой казахстанской идеологии, вокруг которой стала выстраиваться государственная политика, концепции, планы и программы всех государственных органов, их практические шаги по дальнейшему совершенствованию страны. Главная цель Казахстана – к 2050 году войти в число 30 самых развитых государств мира.

Стратегия «Казахстан – 2030»: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев (Послание Президента страны народу Казахстана, 1997 г.). В ней был очерчен наш собственный, казахстанский путь. Документ дал видение стратегических целей и задач, стал важнейшим мировоззренческим прорывом.

В соответствии со Стратегией «Казахстан – 2030» за 1997-2012 годы была проведена тройная модернизация: построено сильное государство и совершен прорыв в рыночную экономику, заложены основы социального государства, перестроено общественное сознание. Сильное успешное государство; устойчивый процесс демократизации и либерализации; согласие и мир различных социальных, этнических и религиозных групп; современная модель рыночной экономики, основанная на частной собственности, свободной конкуренции и принципах открытости; социальная политика, которая обеспечила общественную стабильность и согласие; страна, признанная мировым сообществом; активная роль в продвижении режима ядерного нераспространения – эти и иные гуманитарные цели будущего перешли в реальность повседневного настоящего. Выбранная и заложенная в Стратегию «Казахстан – 2030» политическая, социально-экономическая и внешнеполитическая модель развития страны доказала свою эффективность. К 2012 году по своим базовым параметрам Стратегия «Казахстан-2030» была выполнена.

При всей своей значимости названные стратегии не содержат конституционно-правовых норм. Для их реализации разрабатываются организационно-правовые меры и нормативно-правовые акты. Набор конкретных основных управленческих команд, направленных на исполнение положений стратегий на высшем уровне заложен в Указ Президента РК от 18 декабря 2012 г. «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Ка-

захстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Аналогичным по значимости и содержанию являлся Указ Президента РК от 28 января 1998 г. «О мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года».

По масштабности предмета отметим особую значимость Послания Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. В нем сконцентрировано видение верховной властью многочисленных угроз и вызовов, а также определены системные меры по выходу страны из сложнейшей ситуации, порожденной мировой пандемией COVID-19.

Сегодня перед нами стоит задача – сформировать новую парадигму развития нашего народа и новое качество нации.

Сама жизнь диктует нам необходимость адаптации к требованиям времени как отдельного человека, так и общества в целом.

Только нация, не стоящая на месте и устремленная вперед в будущее, способна показать миру свои достижения.

Как образно назвал послание сам Президент страны, в «плане действий государства в кризисной ситуации», эти действия объединены в следующие группы: новая модель государственного управления, экономическое развитие в новых реалиях, сбалансированное территориальное развитие, социальное развитие – главный приоритет, социальное благополучие граждан – главный приоритет, доступное и качественное образование развитие системы здравоохранения, экология и защита биоразнообразия, справедливое государство на защите интересов граждан, цифровизация – базовый элемент всех реформ гражданское участие в управлении государством, новое качество нации.

Президентом РК (а в русле реализации третьей конституционной реформы – также Правительством РК) утверждаются либо одобряются концепции (доктрины) развития тех или иных важнейших сфер общественной жизни. К таковой относится правовая система модернизирующегося Казахстана, которая совершенствуется наиболее последовательно, системно, выверенно и динамично. Координационным началом здесь выступают *концепции правовой политики.*

Указом Президента РК от 24 августа 2009 г. утверждена *Концепция правовой политики РК на период с 2010 по 2020 год* (в 2021 году разрабатывается новый аналогичный документ). Как закреплено в указе, настоящая концепция является основой для разработки соответствующих программ в области правовой политики государства, перспективных и ежегодных планов законопроектных работ Правительства РК, проектов нормативных правовых актов.

В структуре Концепции правовой политики 2010-2020 гг. выделены введение, разделы: «Основные направления развития национального права»; «Основные направления развития правоохранительной и судебной систем и правозащитных институтов»; «Правовое обеспечение внешнеполитиче-

ской и внешнеэкономической деятельности»; «Правовое образование, правовая пропаганда» и заключение.

В ходе реализации концепции повысился уровень гарантированности прав и свобод человека и гражданина, степень защищенности предпринимателей, возникли новые отрасли и сферы законодательства, право стало мобильным и более восприимчивым к нуждам практики и потребностям людей. Его поступательное развитие зиждется на принципах и нормах действующей Конституции Казахстана. Идеи и принципы, заложенные в Основном Законе страны, на долгосрочную перспективу определяют основные направления и механизмы развития национальной правовой системы, в том числе конституционного права. То есть важнейшей задачей является полнокровная реализация принципов и норм Конституции, в первую очередь, в деятельности государственных органов и должностных лиц, обеспечение при этом как прямого действия Конституции, так и реализации ее потенциала через текущее законодательство и правоприменение.

Особо отметим, что, исходя из Стратегии «Казахстан – 2050», в целях обеспечения соответствия права новым вызовам времени и повышения его конкурентоспособности Указом Президента РК от 16 января 2014 г. в Концепцию правовой политики 2010-2020 гг. был внесен ряд изменений.

К национальной правовой системе были предъявлены дополнительные требования в части эффективного обеспечения проводимого в стране курса на повышение качества жизни человека, общества и укрепление государственности; способности на равных конкурировать в вопросах удобства применения и надежности защиты прав с законодательством развитых стран мира; максимального приближения к нуждам и потребностям людей и интересам инвесторов, привлечения под свою юрисдикцию больше бизнеса и инвестиций, стимулирования реализации смелых и передовых идей, плодами которых затем пользуются во всем мире, принося дивиденды стране, в которой реализованы эти идеи; окончательного освобождения от правовых догматов, не отвечающих перспективам XXI века.

Правовой политике надлежит быть *максимально сбалансированной и прагматичной.* При необходимости она должна заимствовать отвечающие национальным интересам страны институты из других правовых систем, пусть традиционно не свойственных для казахстанской, но доказавших на деле свою эффективность. При происходящих в мире общих процессах конвергенции различных правовых систем подобные заимствования могут быть полезными для модернизации национального права РК.

Тесное взаимодействие между общественными и правовым компонентами политики усматривается в ходе работы по пяти институциональным реформам, выдвинутым Президентом РК в марте 2015 г. В них были определены следующие главные точки приложения усилий государства и общества: идеи и положения Основного Закона о народе как единственном источнике государственной власти; постулаты о гражданском равноправии; принцип об экономическом развитии на благо всего народа; прин-

цип социального государства; а также ключевая конституционная ценность – «казахстанский патриотизм». В течение лета Национальной комиссией по модернизации при Президенте РК подготовлен и Главой государства утвержден План нации – 100 конкретных шагов. В сентябре-декабре 2015 г. Парламентом было принято порядка 60 законов: Конституционный закон «О Международном финансовом центре «Астана», Гражданско-процессуальный и Трудовой кодексы, законы «Об информатизации», «О доступе к информации», «О государственно-частном партнерстве», «О благотворительности», «О советах общественности», «О Высшем судебном совете» и многие другие.

Указом Президента РК К.К. Токаева от 24 мая 2021 г. утвержден концептуальный план законотворческой работы на 2021-2026 годы (VII созыв парламента РК).

Налицо мобильность правовой политики, обусловленная высокой подвижностью ситуации в мире и Казахстане.

Напомним, что Концепция правовой политики 2010-2020 гг. была подготовлена в качестве преемницы уже реализованной *Концепции правовой политики РК сроком действия до 2010 года* (Указ Президента РК от 20 сентября 2002 года). Данный документ был структурирован следующим образом: 1. Введение; разделы: 2. «Дальнейшее развитие правовой системы РК, укрепление государственных гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина»; 3. «Развитие судебной системы РК; 4. «Международно-правовые аспекты государственного развития» и 5. Заключение.

Главным итогом реализации этой концепции стало существенное обновление основных отраслей национального законодательства (конституционного, административного, экологического, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и других). Появился ряд новых кодифицированных актов. Государством приняты меры по совершенствованию законотворчества, в том числе перспективное планирование законопроектной деятельности; введение научной (правовой, антикоррупционной, криминологической и др.) экспертизы проектов нормативных правовых актов; полное финансовое обеспечение принимаемых законов.

В свою очередь, началом формирования преемственной деятельности по утверждению казахстанского правового государства на базе общепризнанных цивилизационных ценностей и национально-культурных особенностей общества стала *Государственная программа правовой реформы в РК*, утвержденная постановлением Президента РК от 12 февраля 1994 г.,и Указ Президента РК» от 16 июня 1993 г. «О мерах по повышению эффективности правовой реформы в РК с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 12 декабря 1995 г. исходя из принятой 30 августа 1995 г. новой Конституции РК.

Именно в данной Госпрограмме правовой реформы были закреплены отправные точки эволюции правовой системы суверенного Казахстана: «В

конституционном праве принципиально важным аспектом законотворческой работы должно быть его насыщение идеями и ценностями доктрины естественного права, правового государства, общественного договора и на этой основе дальнейшее утверждение конституционности всей системы законодательства, то есть обеспечение строгого соответствия текущего законодательства нормам Конституции республики».

Тогда, во второй половине 90-х годов прошлого столетия, на основе Конституции 1995 г. *было создано новое конституционное право*. В соответствии с его принципами получило дальнейшее развитие гражданское право, регулирующее отношения частной собственности, гражданского общества, свободного предпринимательства. В уголовном праве определена принципиально новая иерархия подлежащих защите социальных ценностей, основанная на приоритете естественных, неотъемлемых прав и свобод человека. Существенно изменено гражданское процессуальное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство.

В Концепции правовой политики (2002 г.) подтверждена преемственность: «Конституционные идеи правового государства должны найти свое воплощение в формировании законодательства на идеях права, справедливости, гуманизма, в создании эффективных средств укрепления правопорядка, материальных, организационно-правовых, политических гарантий прав и свобод человека и гражданина». Как видим, правовая политика РК в качестве одной из своих прочных опор имеет идеи естественного права, которые проводятся в принимаемых законах.

В концепциях правовой политики присутствует много положений, адресованных непосредственно к конституционному праву, а также составляющих конституционное ядро всей системы действующего права и конституционные элементы отраслей права и групп законодательства.

Правовая политика *распространяется на всю сферу права*, при этом политика гражданского, уголовного и других отраслей права выступает частными элементами единого общего – правовой политики. В трактовке правовой политики проявляется ценностно-ориентированный подход.

Каждая из концепций правовой политики – предельно насыщенный перспективными научными идеями, ясный и конкретный документ. К их разработке привлекаются креативно мыслящие ученые, ведущие практики, депутаты Парламента, руководители правоохранительных органов и учебных заведений. Они максимально представляют все секторы сферы права и объединены в Совете по правовой политике – консультативно-совещательном органе при Президенте республики.

Показательным примером выявления политической воли и ее воплощения в конституционно-правовую политику является следующий факт нашей недавней истории. В ходе проведенного в стране в 2002-2006 годах общенационального диалога по разработке программы демократизации жизни в стране были подготовлены и в дальнейшем реализованы Концепция развития гражданского общества в РК на 2006-2011 годы (Указ Прези-

дента РК от 25 июля 2006 г.), Концепция информационной безопасности РК (Указ Президента РК от 10 октября 2006 г.), Концепция развития конкурентоспособности информационного пространства РК на 2006-2009 годы (Указ Президента РК от 18 августа 2006 г.).

В ряду новейших концепций – Концепция укрепления и развития казахстанской идентичности и единства (Указ Президента РК от 28 декабря 2015 г.), заменившая сыгравшую свою весьма положительную роль в рождении социальной общности – народа Казахстана – Концепцию формирования государственной идентичности РК (Указ Президента РК от 23 мая 1996 г.). Среди них также Концепция развития местного самоуправления в РК (Указ Президента РК от 28 ноября 2012 г.), Концепция совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результаты (Указ Президента РК от 28 августа 2013 г.), и ряд других.

С позиции науки *направления дальнейшего развития конституционного права РК на базе реализации Конституции* в силу внутренних экономических, политических и иных факторов и международного положения страны, можно изложить следующим образом:

• обеспечение стабильности Конституции и совершенствование механизма ее прямого действия, включая усиление конституционного контроля и надзора за исполнением Конституции и иных законов;

• расширение границ конституционно-правового регулирования за счет включения в него отношений, связанных с различными аспектами устройства и функционирования гражданского общества;

• повышение внимания государства к обеспечению публичных интересов в экономической сфере, развитие малого и среднего бизнеса;

• вопросы национальной безопасности, дебюрократизации государственного аппарата, управления по результатам, лоббизм, саморегулирование, государственно-частное партнерство, аутсорсинг, электронное правительство и электронная демократия, а также меры профилактики противоречий и снятия их посредством консенсуса;

• совершенствование процедурных возможностей представленного в Парламенте идеологического многообразия, правовых форм протестных отношений, интересов интернет-сообщества, в целом – укрепление общественных начал в госполитике.

Большинство из отмеченных направлений находится в поле зрения верховной власти, по ним проводится требуемая работа. Реализация заложенных в Основном Законе базовых ценностей является главным приоритетом правовой политики.

Как видим, в своей совокупности научно обоснованная правовая политика и строго выверенный конституционный процесс обеспечивают последовательное и согласованное развитие РК.

## § 3. Конституционно-правовая терминология

Одной из первейших задач науки конституционного права является разработка специальных терминов (категорий и понятий). Каждый из них представляет собой особый инструмент познания и отображения конкретных объектов реалий жизни, мыслительной деятельности человека и научного мира. Они есть обличенные в слова определенные стандарты, несущие в себе наиболее важную информацию о сути и содержании объекта, которая впоследствии должна выступать *эталоном для понимания и использования в правовом регулировании и коллизионных ситуациях, разрешаемых посредством права, а также научных дискуссиях и обучении специалистов*[1].

Отсутствие таких общепризнанных инструментов-стандартов или своеобразная «игра словами» исключают возможность понимания между учеными и юристами-практиками, государственными органами в научных исследованиях, правотворчестве и правоприменении. Может даже возникнуть ситуация «разговора на разных языках», и, как следствие, неопределенностей в праве, чреватая нарушением правопорядка, прав и свобод человека и гражданина. Это недопустимо.

Каждая из отраслей права оперирует многими понятиями, присущими только ей (или преимущественно ей).

В одном из ежегодных посланий Конституционного Совета РК о состоянии конституционной законности в республике во главу угла поставлена следующая рекомендация:

«Первое. 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 щепетильности в использовании конституционного понятийного аппарата. В терминах, используемых в тексте Основного Закона, воплощено содержание важнейших общественных отношений, составляющих основы конституционного (общественного) строя, взаимоотношений личности и государства: президентская форма правления, унитарность государственного устройства, конституционные права и свободы человека и гражданина, система высших и местных государственных органов и другие. Корректность использования соответствующих понятий нередко определяющим образом влияет на содержание и направленность правотворчества, последующего применения законов и других нормативных правовых актов»[2].

---

[1] Данная тема подвергнута комплексному исследованию российским государствоведом В.Е. Чиркиным. Результаты анализа обобщены в его книге: Конституционная терминология: монография // *Чиркин В. Е.* – М., 2013. См. также *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М., 2015, его же Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000.

[2] Послание КС РК от 19 июня 2014 г.

Нередко содержание (смысл), вкладываемое в общеупотребляемое в юриспруденции понятие, в конкретных отраслях права дополняется и иным уточняющим или развивающим содержанием. Например, конституционное право оперирует термином «общественное объединение». Действует специальный Закон РК об общественных объединениях, положения которого развиваются в законах РК о политических партиях, о профессиональных союзах, о религиозных объединениях», являющихся источниками конституционного права. Гражданское право наряду с термином «общественное объединение» использует категорию «некоммерческая организация» и соответствующий Закон РК о некоммерческих организациях, которым регулируется одна из сторон организаций, претендующих на статус не приносящего прибыль «общественного объединения».

Согласно требованиям законодательной техники, в большинстве законов содержатся отдельные статьи, как правило, в разделах «общие положения», в которых представлены ставшие обязательными (поскольку закреплены законом) нормативные определения применяемых в законах терминов. Перечни таких терминов могут быть больше или меньше. Например, в статье 1 Закона РК о правовых актах раскрыто содержание 36 используемых в законе основных понятий, в статье 1 Закона о миграции населения – более 30, в статье 3 Уголовного кодекса – 41 понятие; в статье 1 Экологического кодекса – таковых 105 и т. д. Подобное стремление законодателя оправдано. Тем не менее придание нормативной обязательности отдельным, еще не устоявшимся в науке категориям, а также стремление во что бы то ни стало поспешно решить научные разногласия о их содержании посредством государственно-волевого акта могут привести к ошибке, влекущей негативные последствия.

Конституционным Советом РК отмечалось подобное нарушение «правовой определенности» применительно к отдельным законам – источникам административного, гражданского и уголовного права, земельного законодательства, вносились предложения по их устранению.

К специфическим *терминам (категориям) конституционного права* относятся конституция, президентская форма правления, унитарное государственное устройство, единая и разделенная государственная власть, ветвь государственной власти, действующее право, государственный язык, официально употребляемый язык, языки народа Казахстана, государственные символы, гражданство, иностранец, лицо без гражданства, общественное объединение, политическая партия, религиозное объединение, средство массовой информации, президент, парламент, конституционный контроль, конституционная ответственность, конституционный срок, конституционная компетенция, конституционные полномочия, государственная власть, государственный орган, законодательная инициатива, вето главы государства, отставка президента, роспуск парламента, вотум доверия (вотум недоверия правительству), местный представительный орган, местный исполнительный орган, аким. Значительное количество специфических

терминов именно конституционного права связано с институтами выборов и референдума и многими другими.

Термины конституционного права *несут в себе именно конституционно-правовое содержание,которое, в конечном счете, определяется первостепенной значимостью предмета данной отрасли права и науки. Соответственно и конституционная терминология имеет определяющее значение для понятийного аппарата других отраслей права.* Глобальная смена в Казахстане общественной формации, трансформация и модернизация производятся через конституционные модели институтов и поведения, сконструированные посредством соответствующих терминов.

В Конституции Казахстана государственная власть определена в качестве единой и осуществляемой «на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов». С разделением все вроде бы понятно. А вот единство вызывает несогласие. Главным образом, поскольку о нем якобы не говорили Дж. Локк и Ш. Монтескье. Да и само разделение направлено против единства. Конечно, это так. Однако, во-первых, разделение властей направлено против феодального абсолютизма и против полновластия Советов народных депутатов и других вариантов концентрации власти в одних руках (не принципиально, монарха, президента, парламента или правительства). Абсолютное разделение властей отрицается народным суверенитетом, очень многие говорят о необходимости для всех органов слаженной работы на важнейших направлениях. К тому же в обществах существуют и негосударственные институты обеспечения согласованности парламентов и правительств и прочее. К тому же в конституциях многих стран присутствуют нормы о «взаимодействии», «субсидиарности» и «взаимодополняемости» ветвей власти.

Поверхностное трактование п.1 ст.2 Конституции дает искаженное представление о казахстанской «президентской форме правления», поскольку она будто бы не вписывается в классические – «монархии» и «республики». Но если выделить в качестве главного признака формы правления не только статус главы государства (президента), а целостную конструкцию принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов, тогда и наша президентская форма правления станет основательно аргументированной, гораздо более понятной (см. также разд.VII, парагр. 15).

Общепринятые в праве термины и те, которые, на первый взгляд, имеют сугубо отраслевую принадлежность, нередко *несут в себе конституционную нагрузку.* Иногда, казалось бы, изложенные одними и теми же словами термины в конституционном праве и иных отраслях имеют неадекватное содержание.

Например, непосредственно в Конституции РК установлены сроки производства определенных действий (наступления юридических фактов): в п.2 ст.16, подп.2) ст.44 (в части, согласно которой Президент РК подписы-

вает представленный Сенатом Парламента закон в течение месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования). Записи о сроках содержатся также в пп. 2 и 3 ст. 51, подп.2) п.2 ст.54, п.3 ст.59, п.7 ст.61, п.2 ст.63, п.3 ст.71, п.3 ст.73, пп.1, 2 и 4 ст.91, п.1 ст.94, ст.94-1.

Несмотря на то, что нередко в спорных ситуациях определения процессуальных сроков по аналогии применяются правила гражданско-процессуального права, в отношении конституционных сроков этого сделать нельзя. Например, в связи с тем, что Парламент, как законодательный и высший представительный орган, работает сессионно, может ли указанный месячный срок для рассмотрения возражений Главы государства прерываться, если он совпадает с парламентскими каникулами? Как следует определять начало и окончание сроков, установленных в Конституции в годах? Данные и другие вопросы были поставлены Премьер-министром РК в обращении в Конституционный Совет.

В НП КС РК от 13 апреля 2012 г. «Об официальном толковании норм Конституции РК по вопросу исчисления *конституционных* сроков» представлены ответы на эти вопросы. Тем самым подтвержден высший уровень именно конституционных сроков и порядка их исчисления, и они выведены из сферы действия отраслей «обычного» процессуального права.

Чистота конституционной терминологии находится под влиянием различных обстоятельств.

В первую очередь, такого объективного фактора, как *развитие предмета правового регулирования конституционного права, влекущее появление новых общественных отношений, порождающих принятие новых законов и иных нормативных правовых актов.* Например, велением времени стало рождение терминов «социальное» и «государственно-частное» партнерство, «государственная услуга», «электронное правительство», «электронная демократия», «электронный акимат» и других, которые ныне широко и прочно вошли в действующее право и в науку.

Уже ощущается *значительное влияние процессов информатизации и цифровизации*, появления предвестников новой отрасли права (или, по крайней мере, законодательства), что породило проблему согласования правовых актов об информатизации с иными действующими привычными для нас законами.

Причем данный процесс происходит не только «сверху вниз» – от конституционного права – к другим отраслям, но и в обратном порядке, «снизу вверх», – когда конституционное право подпитывается идеями иных отраслей права и комплексных законодательных образований. Это может быть обусловлено своеобразным перетеканием частей предмета между публичным правом и частным правом в едином правовом сосуде под названием «действующее право» или «наука юриспруденция». Новые правовые институты возникают посредством имплементации норм международного права в казахстанское законодательство.

Определенную сложность в казахстанскую конституционно-правовую терминологию привносит *проникновение (заимствование) имеющих применение в иных правовых системах иностранных терминов, а также их неточные смысловые переводы.*

Даже, казалось бы, такой общепринятый и понятный термин, как «закон», имеет далеко не одинаковое содержание. В странах общего права (англосаксонской системы права) в широком смысле слова «законом» признается подлежащая судебной защите любая норма писаного или неписаного права. В узком смысле слова «закон» – это акт, принятый парламентом (статут), который на английском языке именуется как act. В странах континентального права (романо-германская система права), в том числе и в Казахстане, преобладает концепция закона как акта парламента. Применяемая в Казахстане форма – «конституционный закон» – сродни иностранному «органическому закону». Да и сам главный термин «конституция» по-разному понимается в Казахстане, Великобритании, Израиле, Швеции и некоторых иных странах, не имеющих писаной (кодифицированной) конституции. В зарубежных странах термин «национальность» чаще всего применяется для характеристики принадлежности лица к государству, то есть как синоним «гражданство», тогда как в постсоветской традиции «национальность» означает этническую принадлежность человека.

Нередко журналистами, блогерами и другими неспециалистами права *вводятся в оборот хлесткие словосочетания вроде бы понятные для широкого круга читателей, но в действительности искажающие генеральную сущность того или иного специального термина.* Например, для придания особой важности Гражданскому кодексу он именуется не иначе как «экономическая конституция», Бюджетный кодекс – «финансовая конституция», Налоговый кодекс – «налоговая конституция», Предпринимательский кодекс – «конституция предпринимателя». Тогда как для всех четырех кодексов, иных законов и нормативных правовых актов при всей значимости каждого из них, Конституция была и остается единой и единственной. Во время финансового кризиса в 2008–2009 годах в европейских странах стало модным обидное для стран и неправильное, по сути, словосочетание «суверенные долги». С понятием суверенитета также связана долгая дискуссия на тему, что передает государство наднациональным (интеграционным) органам – часть своего суверенитета или определенные полномочия своих отдельных государственных органов. Причем неправильная, по сути, формула «передает часть суверенитета» отпугивает страны и народы от полезного для них международного сотрудничества. Широкое использование в характеристике Европейского союза слов «супергосударство» и «супердержава» вызывает отторжение Евросоюза у отдельных стран.

В СМИ постоянно используются упрощенные аналоги конституционных терминов: вместо «правительства» употребляется термин «кабмин», «акима» – «мэр», начальника департамента внутренних дел – «шериф» и т. д. При отсутствии в конституции и законах термина «муниципалитет» появля-

ется целая подотрасль конституционного права или даже самостоятельная отрасль под названием «муниципальное право». В недалеком советском прошлом при отрицании «буржуазной» концепции разделения властей Верховный Совет СССР и верховные советы союзных республик называли «социалистическими парламентами», что в корне искажало сущность этих государственных органов и общепринятых терминов.

В современных условиях много сложностей возникает в связи с применением терминов «государственное управление», «органы государственного управления». Ведь до недавнего времени в условиях советской республики эти термины несли иной смысл, который не во всем вписывается в нынешнюю конституционную концепцию разделения властей. Сказанное относится и к, казалось бы, совершенно безобидному понятию «государственные органы», заменившему в Конституции ранее используемое «органы государственной власти». Хотя здесь мы имеем дело с сущностным фактором, поскольку органами государственной власти в ушедшую эпоху именовались Советы народных депутатов, а органами государственного управления – исполнительно-распорядительные органы. А они, как известно, существовали в условиях тотального отрицания базовой на сегодня концепции разделения властей.

В казахстанской законотворческой практике, несмотря на предпринимаемые меры, встречаются случаи неаутентичного перевода терминов с казахского языка на русский и с русского языка – на казахский. Конституционный Совет РК давал отрицательную оценку таким случаям, подчеркивая, что данное обстоятельство может стать основанием для признания закона противоречащим Конституции.

В различных толковых юридических словарях, научных публикациях и учебниках встречается *не всегда совпадающее разъяснение тех или иных терминов*, что может объясняться взглядом на них учеными и педагогами под различными ракурсами, стремлением максимально выделить дополнительные характеристики, в конечном счете – субъективным мнением авторов. Ситуация усложняется и тем, что в одни и те же слова и словосочетания учеными-юристами, политологами и экономистами вкладывается не всегда равноценный смысл, закрепленный Конституцией и законами. Бывает, что коллеги-педагоги просто не замечают тонкостей в применяемых терминах, к примеру, используя в качестве синонимов «политический режим» – «государственный режим»; «президентская форма правления» – «президентская система правления» или «президентская республика». К этому нужно быть готовым и при возникновении сомнений освежать знания по учебникам теории государства и права, аргументированно уметь выделять в термине главное, принимая во внимание второстепенное или сопутствующее.

Есть основания полагать, что наряду с предметом и методами правового регулирования, а также предметом и методами научного познания именно

применяемый терминологический аппарат выступает ключевой характеристикой конституционного права как отрасли права и сферы юриспруденции.

## § 4. Предпосылки формирования новой казахстанской науки конституционного права

Период времени завершения XX – начала XXI века отмечен эпохальными политическими и экономическими изменениями, определяющими не только новую геополитическую карту мира, но и новые парадигму мирового развития и расстановку стратегических сил в быстро изменяющихся условиях.

История распорядилась таким образом, что точкой отсчета процесса всеобъемлющей трансформации страны стало обретение Казахстаном государственной независимости.

При наличии тех или иных примеров векторов развития, недавно обретших независимость стран из разных регионов планеты Земля, многочисленных научных школ философии, экономики, политологии и юриспруденции только высшие государственные органы РК могли определить истинно Казахстанский Путь. В его основу было заложено видение Первого Президента РК – Елбасы в единстве с позициями креативно мыслящих ученых обществоведов и юристов.

Между тем науке конституционного права (на то время государственного права) решить данную жизненно важную задачу по объективным и субъективным причинам было весьма непросто. На протяжении без малого восьмидесяти лет социалистическое государствоведение функционировало совершенно в ином ценностном измерении, основанном на безусловном доминировании идеологии марксизма-ленинизма и документов КПСС при вхождении Казахской ССР в состав Союза ССР.

После учреждения поста Президента Казахской ССР и избрания Главой государства Н. А. Назарбаева (24 апреля 1990 года), принятия Декларации о государственном суверенитете КазССР (от 25 октября 1990 года) и Конституционного закона «О государственной независимости РК» (от 16 декабря 1991 года) общественно-политическая ситуация изменилась коренным образом.

Собственная модель будущего суверенного Казахстана виделась и выстраивалась большей частью на иных общепризнанных и национальных ценностях, многие из которых ранее категорически отвергались. Были провозглашены верховенство права и интересов человека, идеологический и политический плюрализм, многообразие форм собственности, разделение властей и многие другие ориентиры будущего демократического, светского, правового и социального государства.

При этом разрабатывать концепции, готовить проекты и принимать все окончательные решения должен был только сам Казахстан.

Методологической основой институционального и функционального осмысления государства на данном историческом этапе в целом и характеристики государственной власти в частности является анализ состояния переходного периода, отягощенного ситуациями различных неопределенностей и потенциальными конфликтами между политическими институтами, социальными группами и личностями.

В начале 90-х годов прошлого века переход к демократии в Казахстане начался в сложнейших условиях: бушевал системный социально-экономический кризис, следствием которого стали спад в промышленности, гиперинфляция, резкое снижение уровня жизни населения. Отсутствовали основы рыночной экономики как одной из главных предпосылок для демократизации. В стране не было исторически сложившихся демократических традиций и опыта функционирования демократических институтов, на грани развала пребывало государство. За рубежом Казахстан был известен, пожалуй, лишь специалистам, да и то в качестве составной части грозной советской империи. В результате распада СССР почти повсеместно в постсоветских странах обострились межэтнические отношения...

«К началу 1995 года независимость Казахстана оказалась у пропасти. Вопрос стоял ребром: быть или не быть государству после развала Советского Союза? В тот момент Казахстан был отчаянно беден и отчаянно ограничен в своих действиях и возможностях. *Мы не обладали ни знаниями, ни опытом самоуправления и очень слабо представляли, как функционирует современное государство.* Мы знали – если мы не будем действовать быстро и решительно, то вместо нового и независимого государства у нас будет анархия. Мы это наблюдали на опыте других стран»[1]. (выделено нами – *В.М., У.Ш.*)

Факторы неопределенностей, порождающих опасные противоречия, были обусловлены общим состоянием государства и общества, экономической системы, социокультурных отношений, психологических особенностей казахстанского народа, состоянием правовой системы и организации государственной власти в самых широких аспектах данной проблематики, а также историческим контекстом и другими особенностями страны.

Многие ареалы неопределенностей присутствовали в политической системе. Одна из существенных особенностей государства транзитного периода, диктующая его повышенный властный потенциал, – вынужденное огосударствление традиционно негосударственных сфер – обусловлена тем, что на данном этапе еще не сложилось полнокровное гражданское общество, не вызрели институты саморегуляции, способные решать отдельные социально-управленческие задачи.

В условиях демократической модернизации государство обязано, во-первых, инициировать и эффективно осуществлять политические преобра-

[1] *Назарбаев Н. А.* Приветственное слово участникам Международной научно-практической конференции «Конституция: единство, стабильность, процветание», посвященной 20-летию Конституции Республики Казахстан, 28-29 августа 2015 г.

зования, в том числе для себя достаточно болезненные (постепенно расширять социальные опоры и общественные составляющие государственной власти, способствовать укреплению политических партий, налаживать работу с оппозицией, делать все более открытыми избирательные кампании и т. д.), и, во-вторых, постоянно адекватно и оперативно самосовершенствоваться (меняя точки приложения усилий, организационные формы и методы деятельности).

Социокультурные характеристики населения, социалистическое наследие, патерналистский тип сознания значительной части людей порождали ситуацию, когда модели поведения людей были неадекватны любым форсированным темпам политических реформ и угрожали массовыми протестными настроениями.

Вполне естественно, что сообщество ученых-юристов, в первую очередь представители именно государственно-правовой науки, в наибольшей степени связанной с политическими отношениями, попало в весьма непростую и даже кризисную ситуацию. Требовалось дать ясный прогноз относительно состояния и перспектив эволюции конституционно-правовых институтов, предложить точные формулировки для включения в тексты конституционных актов. От единственно верной, основанной на марксизме-ленинизме философии необходимо было оперативно переходить к новым принципам, определять направления правотворчества и формирования неизвестной ранее правоприменительной практики. Представители иных сфер юриспруденции ждали базовых ориентиров для изменения соответствующих правовых институтов, при этом нередко подталкивания коллег-конституционалистов к новым решениям.

В поддержке ученых нуждалось все казахстанское общество в части правильного понимания, принятия и проведения в жизнь глобальных изменений. Между тем в то бурное и смутное время некоторые казахстанские теоретики и государствоведы, состоявшиеся в советский период, занимали консервативную позицию или просто ошибались. Ряд перспективных педагогов и ученых для улучшения материального состояния своих семей вынуждены были оставить вузовские и академические кафедры и перейти в бизнес или на госслужбу. Как и у многих казахстанцев, в юридическом сообществе превалировало настроение неуверенности, у стремящихся к выживанию (в прямом смысле слова) людей наука была отодвинута на второй план.

Жесткое переосмысление своего собственного казахстанского «Я», объективная всесторонняя оценка состояния развития страны, определение имеющихся ресурсов роста, а также существовавших и потенциальных зон конфликтов в своей совокупности позволили верховной власти в сотрудничестве с креативными учеными выработать комплексные меры по преодолению всеобъемлющего кризиса, восстановлению управляемости страной, принять Конституцию РК 1995 года, объединить людей в социально-политическую общность казахстанцев, вселить в народ уверенность в

будущем, разработать Стратегию «Казахстан-2030» и приступить к реализации мер по максимально безопасному прохождению периода общественного транзита, включая политическую и конституционно-правовую модернизацию.

## § 5. Наука конституционного права в условиях обретения и укрепления государственной независимости

Многое из того, что уже создано в Казахстане, реализовано в настоящее время и запланировано на перспективу, делалось и делается впервые, в том числе и в мировой практике. Это относится как к конституционному развитию в целом, так и к государственному строительству в частности.

Как и у всего нового, путь у казахстанских новелл непростой. Это проявляется в различном их понимании, осознании, принятии, разъяснении обществу и осуществлении политиками, госслужащими, учеными-конституционалистами и «простыми гражданами», нередко пребывающими по разные стороны идеологической линейки.

Ныне мы имеем свой собственный опыт и научный багаж, позволяющие на основе полученных результатов и взвешенных выводов намечать дальнейшие шаги.

В целом за первые без малого два десятилетия XXI века в научное осмысление теоретических и прикладных начал конституционализма, учения о Конституции РК, основ конституционного строя, конституционного статуса человека и гражданина, современного государства и его форм, принципа единства и разделенности государственной власти, института казахстанской президентуры, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, конституционного контроля, местного государственного управления и самоуправления существенный вклад внесли монографические исследования казахстанских ученых.

В их числе Копабаев О.К. «Конституционно-правовые основы организации и функционирования государственной власти в РК» (2000 г.); Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж., «Законотворчество: проблемы и поиски» (2001 г.); Матюхин А. А. «Государство в сфере права: институциональный подход» (2001 г.); Мухамеджанов Э. Б. «Избирательное право РК (теоретико-правовые вопросы)» (2001 г.); Сафинов К. Б. «Правительство РК: функции, созидательно-организаторская и правоустанавливающая его деятельность на переходном этапе» (2002 г.); Нурпейсов Д.К. «Суверенный Казахстан (вопросы государства, государственной власти и государственного суверенитета)» (2002 г.); Абдрасулов Е. Б. «Толкование закона и норма Конституции: теория, опыт, процедура» (2003 г.); Мами К. А. «Конституционная законность и судебная власть в РК: основные тенденции и приоритеты» (2004 г.); Майлыбаев Б. А. «Становление и эволюция института Президента: международный опыт и казахстанская модель в переходный период» (2002 г.); Малиновский В. А. «Президент РК: институт, функции и инструменты вла-

сти» (2004 г.); Абайдельдинов Е. М. «Теоретико-прикладные аспекты приоритетности в соотношении международного и национального права РК» (2005 г.); Амандыкова С. К. «Становление доктрины конституционализма в Казахстане» (2005 г.); Бейбитов М. С. «Институт конституционного контроля в РК (вопросы теории и практики)» (2005 г.); Жанузакова Л. Т. «Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в РК» (2005 г.); Бусурманов Ж. Д. «Права человека в постсоветском пространстве: вопросы теории и практики обеспечения» (2006 г.); Тлепина Ш. В. «Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1938–1991 гг.)» (2006 г.); Матаева М. Х. «Конституционная история Казахстана и стран Центральной Азии. XX век» (2007 г.); Мухамеджанов Б. А. «Форма правления РК: конституционная модель и практика государственного управления» (2007 г.); Черняков А. А. «Эволюция отраслевого содержания конституционного права: теоретические и методологические проблемы» (2007 г.); Айтхожин К. К. «Теоретические вопросы Конституции РК» (2008 г.); Жакаева Л. С. «Конституционный процесс в РК: теоретико-правовые вопросы» (2008 г.); Сман А. С. «Правовое положение личности в РК» (2008 г.); Бахтыбаев И. Ж. «Концептуальные основы деятельности прокуратуры РК по обеспечению законности» (2009 г.); Баймаханова Д. М. «Проблемы прав человека в системе конституционализма в РК» (2009 г.); Аюпова З. К. «Становление правовой системы Казахстана: теория и практика» (2009 г.); Мицкая Е. В. «Демократизация общества и проблемы реализации политических прав и свобод граждан РК» (2009 г.); Алибаева Г. А. «Теоретические проблемы совершенствования правового статуса органов исполнительной власти РК» (2010 г.); Сабитова А.А. «Международно-правовые проблемы защиты прав женщин: вопросы теории и практики» (2010); Сулейманов А. Ф. «Теоретические и прикладные проблемы формирования системы общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти РК» (2010 г.); Өмірәлі Ж. Ө. «Судебная власть в государственно-организованном обществе: теоретико-правовые, организационные основы деятельности» (2010 г.).

В этот же период в Казахстане вышли в свет весьма интересные и полезные монографии: «Органы государственной власти РК (16 декабря 1991 года – 1 января 2001 года). Справочник» (отв. ред. Шепель В. Н. Алматы, 2004 г.) и аналогичный справочник (2006–2011 гг.), изданный в 2012 году; «Функции государства в условиях современного мира: на материалах независимого Казахстана» (Коллектив авторов/Отв. ред. академик НАН РК Баймаханов М. Т. Алматы, 2005 г.); «Годы созидания. Анализ политических и конституционно-правовых взглядов Первого Президента РК» (Ким В. А. Алматы, 2005 г., монография выдержала три издания); «Выборы Президента РК. Вопросы и ответы» (Нурмагамбетов А. М. Астана, 2005г.); «Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти РК и системы сдержек и противовесов» (Коллектив авторов/Рук. авт. кол. Сапаргалиев Г. С. Алматы, 2006 г.); Конституционно-правовые основы

взаимодействия Президента и Конституционного Совета РК: Монография (Сулейманов А.Ф. Алматы, 2007 г.); «Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества: Монография» (Сапаргалиев Г. С., Жанузакова Л. Т., Сулейменова Г. Ж., Караев А. А. Алматы, 2010 г.); «Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана» (Караев А. А. Алматы, 2010 г.); «Внеочередные выборы Президента РК: вопросы и ответы» (Малиновский В. А., Нурмагамбетов А. М. Астана, 2011 г.); «Парламентское право РК» (Абдрасулов Е. Б., Асанов Ж. К., Доскалов В. А., Турецкий Н. Н. Астана, 2012 г.); Общественный контроль в РК: Монография (Сулейманов А.Ф. Алматы, 2012 г.); «Теория государственного управления. Учебник» (Уваров В. Н., Уварова Н. В. Алматы, 2014); «Законодательная ветвь власти Казахстана» (Турецкий Н. Н. Монография. Костанай, 2015 г.); «Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма» (Алматы, 2015 г.); «Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права)» (Ударцев С. Ф. СПб, 2015 г.); «Конституционно-правовые основы политической системы Казахстана: Монография» (Сулейманов А.Ф. Алматы, 2016 г.); «Конституционная безопасность РК: состояние, проблемы и механизмы обеспечения» (Караев А. А. Алматы, 2017 г.); «Казахстан: конституционная реформа 2017 года» (Ударцев С. Ф., Астана, 2018 г.); «Финансовая функция государства» (Уварова Н. В. Алматы, 2017 г.); «Правоохранительная функция государства» (Уваров В. Н., Уварова-Патенко Н. В. Алматы, 2019 г.); «Модернизация государственного управления в РК» (Алибаева Г. А. Алматы, 2019 г.); «Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук)» (Нур-Султан, 2019 г.) и другие.

Доктринальное толкование положений и норм Основного Закона страны представлено в нескольких научно-правовых комментариях Конституции РК, изданных коллективами авторов в 1998, 2004, 2010, 2015 и в 2018 годах.

Своей содержательностью, креативностью подходов и остротой позиций выделяются работы мэтров науки конституционного права: казахстанцев Зиманова С.З., Баймаханова М.Т-М., Котова А.К. и Мамонова В.В, Нурпеисова Е.К., Сабикенова С.Н., Сапаргалиева Г.С., Сартаева С.С.; россиян Авакьяна С.А., Автономова А.С., Атаманчука Г.В., Барабашева Г.В., Бобровой Н.А., Богдановой Н.А., Бондаря Н.С., Бутусовой Н.В., Витрука Н.В., Герасименко Ю.В., Зорькина В.Д., Зражевской Т.В., Кабышева В.Т., Колюшина Е.И., Крусса В.И., Крутоголова М.А., Козловой Е.И., Крылова Б.С., Кутафина О.Е., Ливеровского А.А., Лучина В.О., Маклакова В.В., Марченко М.Н., Мишина А. А., Несмеяновой С. Э., Нудненко Л. А., Овсепян Ж. И., Остаповича И. Ю., Полянского В.В., Саликова М. С., Страшуна Б. А., Хабриевой Т. Я., Чеботарева Г. Н., Чиркина В. Е. и других.

Вышло в свет многотомное издание «Первый Президент РК Нурсултан Назарбаев. Хроника деятельности», включающее на июнь 2019 года 23

тома. По своему содержанию и техническому исполнению подобное издание не имеет аналогов на всем постсоветском пространстве.

Еще одна необычная и полезная для пополнения знаний по конституционному строительству книга – «РК: хроника утверждения конституционализма» (Мами К. А., Рогов И. И., Малиновский В. А. Алматы, 2019 г.).

Данные хроникальные издания являются уникальными в силу обобщенной в них информации, внимательное изучение которой позволяет создать объективную картину буквально пошагового создания и укрепления всех составляющих государственной независимости РК. Собранный с архивной аккуратностью, предельно конкретно изложенный документальный материал дает представление о путях и средствах превращения раздираемой многочисленными противоречиями одной из бывших постсоветских окраин в суверенное, сильное и успешное государство, а также постепенной эволюции конституционного права и последовательного превращения его в конкурентоспособный инструмент обеспечения верховенства права, прав человека и гражданина и других конституционных ценностей.

Ко дню 25-летия Конституции РК выпущен в свет ряд новых интересных книг, посвященных уникальному Основному Закону и утверждению конституционализма: «Роль Первого Президента РК в конституционном строительстве независимого Казахстана» (Сб. материалов и статей // Под общ. ред. д. ю. н., проф. Мами К. А. Нур-Султан, 2020 г.), «Казахстанский путь: конституционализм, человек, мир и процветание» (Сб. материалов и статей/Ответ. ред., д. ю. н., проф. Мами К. А. Нур-Султан, 2020 г.), «Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК» (Под общ. ред. д. ю. н., проф. Мами К. А./Авт. предисл. д. ю. н., проф. Мами К. А. Нур-Султан, 2020), «Қазақстан Республикасы Конституциясының эндиклопедиалық анықтамалығы» (Жалпы редакциясын басқарған: ҚР Конституциялық Кеңесінің Төрағасы з.ғ.д., профессор Қ.Ә. Мәми, з.ғ.д., профессор З.Ж. Кенжалиев – Нұр-Сұлтан, 2020 («Энциклопедический справочник по Конституции РК»); «Жыр арқауы – Ата Заң» (Қазақ ақындарының жыр жинағы/құраст.: Қайрат Мәми. – Алматы: Қазақ университеті, 2020).

В книге «Роль Первого Президента РК в конституционном строительстве независимого Казахстана: уроки Елбасы» представлены материалы, собранные из различных источников. В их числе выдержки из отдельных книг Н.А. Назарбаева, посвященных консолидирующим общество ценностям, теории казахстанского конституционализма и истории создания казахстанского Основного Закона; фрагменты выступлений Елбасы на заседаниях различных комиссий и рабочих групп, сессиях Парламента и Верховного Совета, научных форумах; статьи госслужащих и ученых, работавших в эти исторические периоды под руководством Президента РК.

В коллективной монографии «Казахстанский путь: конституционализм, человек, мир и процветание» (на казахском, русском и английском языках) содержатся статьи, отражающие оценку зарубежными специалистами роли

и значения Конституции РК в строительстве современной казахстанской государственности, процессах утверждения в стране стандартов демократии, принципов верховенства права и конституционализма. В число авторов вошли представители авторитетных международных организаций, руководители органов конституционного контроля, известные зарубежные государственные и общественные деятели, ученые с мировым именем. Первое подобное издание было подготовлено и издано в 2010 году к 15-летию казахстанской Конституции.

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

Также впервые издан Энциклопедический справочник по Конституции РК на казахском и русском языках. Он содержит сведения об Экспертно-консультативном совете при Президенте РК по проекту действующей Конституции, краткое описание конституционных законов РК и законов об изменении и дополнении к Конституции РК. Сделан обзор основных трудов и статей, написанных по Конституции.

Перечисленные издания будут весьма полезны при изучении и научных исследованиях по конституционному праву.

В целом учеными-конституционалистами подготовлены новые доктрины, подходы и аргументы, анализ и обобщение которых представляется весьма интересным и полезным для дальнейшей эволюции казахстанского конституционного права.

## § 6. Конституционное право в системе подготовки юристов-профессионалов

Конституционное право РК как учебная дисциплина представляет собой совокупность знаний о конституционном праве как отрасли права и одноименной науке, которые необходимы каждому претенденту на получение специальности по юриспруденции. Тематика, содержание и объем знаний уже, чем предмет науки конституционного права, и определяется требованиями государственного стандарта.

*Значимость* изучения настоящей дисциплины определяется местоположением конституционного права в системе действующего права РК, первейшей значимостью ее предмета, необходимостью обладания требуемым набором знаний для последующего получения и усвоения информации по всем другим отраслям права и учебным дисциплинам.

Как отмечалось ранее, в условиях Независимого Казахстана конституционное право сошло с ранее недосягаемых высот политического олимпа и превратилось в непосредственно работающее средство обеспечения развития общества и государства, одного из гарантов Конституции РК, в свободы личности и институтов политической системы.

Ныне нередко различные аспекты ведущей и интегрирующей отрасли присутствуют в судах и других государственных органах, конституционные нормы применяются в повседневности при разрешении гражданами конкретных жизненных ситуаций. При рассмотрении дел в Конституционном Совете РК сопоставляются аргументы различных госорганов, должностных лиц и экспертов. Отдельные нормативные правовые акты и практика их применения анализируются международными организациями, дается оценка предпринимаемым в Казахстане мерам по исполнению договорных обязательств, высказываются положительные суждения и предлагаются рекомендации по устранению полученных замечаний.

Знания по конституционному праву в этом контексте приобрели прикладной характер.

Изучение учебного материала имеет своими *целями:* во-первых, усвоение содержания конституционно-правовых терминов и институтов, формирование у студентов устойчивых представлений о ведущей и интегрирующей роли конституционного права в системе действующего права; об утверждающемся демократическом, светском, правовом и социальном, государстве, его органах и институтах; о правовом статусе человека и гражданина, его правах, свободах и обязанностях; во-вторых, приобретение умения анализа общественных отношений и связей в конституционном пространстве, правильной оценки явлений государственно-правовой действительности, умения юридически грамотно применять нормы конституционного права при выполнении профессиональных задач.

Соответственно целям определены *задачи* учебного курса, в числе которых: ознакомление студентов с основополагающими началами науки конституционного права, учением о Конституции как Основном Законе государства и общества; познание основных конституционно-правовых институтов, особенностей их развития; глубокое усвоение конституционных норм, регулирующих важнейшие общественные отношения во всех сферах жизни государства, общества и человека; изучение конституционных законов и иных нормативных правовых актов (включая решения Конституционного Совета РК), регулирующих конституционно-правовые отношения и выступающих наряду с Конституцией РК важнейшими источниками конституционного права; получить опыт работы с учебной и научной литературой по данной дисциплине; выработать навыки применения полученных знаний по конституционному праву в будущей практической или научно-педагогической деятельности.

Овладение профессиональными знаниями и компетенциями *особенно востребовано* в условиях постоянно присутствующих и время от времени обостряющихся противоречий между сторонниками глобализации, выступающими за всеобщую унификацию подходов в юриспруденции и стандартизацию правовых институтов (в том числе за счет абсолютизации международного права и действий международных организаций), и ее противниками, опирающимися на суверенитет национальных государств и

требование о защите национальных интересов посредством разумного и справедливого сочетания положений международных актов и норм национального права. Гарантирование национальных ценностей и интересов РК требует от казахстанских правоведов конституционного патриотизма, полного владения конституционно-правовой информацией не только о нашей стране, но и в сравнительном плане об иностранных государствах, а также о ратифицированных Казахстаном международных договорах и решениях международных организаций по вопросам, входящим в предмет конституционного права.

Конституционный патриотизм и конституционная культура основываются на прочном и уверенном представлении о том, какой страна была вчера, какой она стала сегодня и какой будет завтра. О том, какого колоссального общественного напряжения и труда каждого казахстанца, общества и государства стоило Казахстану перейти от смутного и даже опасного для страны «вчера» к стабильному, мирному и уверенному «сегодня». И как много еще нужно сделать для того, чтобы более благополучное во всех отношениях «завтра» для наших детей, внуков и правнуков длилось вечно.

Изучение конституционного права РК базируется на знаниях по «Теории государства и права», «Истории государства и права РК», «Всеобщей истории государства и права», а также по другим общегуманитарным дисциплинам, в первую очередь, «Логике» и «Политологии». Качественное усвоение курса «Конституционное право РК» закладывает системное видение ценности действующего права независимо от конкретной специализации и программы подготовки.

Для успешного освоения изучаемого курса необходимо иметь четкое представление об общих чертах и особенностях конституций; правового положения человека и гражданина; государственных формах и политических (государственных) режимах; о построении и функционировании государственных органов в соответствии с принципом единства и разделенности государственной власти, организации местного государственного управления и самоуправления. Полученные по «Конституционному праву РК» знания закладывают основу для изучения других отраслей казахстанского действующего права.

Особо подчеркнем объективную сложность достижения поставленных целей. Она связана с большим объемом учебного материала и ограниченностью количества выделенных кредитов. Если ранее, в советский период, студенты изучали в качестве обязательных семестровых три дисциплины: «Государственное право СССР», «Государственное право буржуазных и развивающихся стран» и «Государственное право социалистических стран», то ныне мы имеем дело только с одной дисциплиной – «Конституционное право РК». Кроме того, к сожалению, в организации учебного процесса в отдельных вузах допускается параллельное изучение «Конституционного права РК» и «Теории права и государства», что привносит в работу дополнительные сложности.

Настоящий академический курс подготовлен в соответствии с требованиями государственного стандарта дисциплины «Конституционное право РК» для группы специальностей «Право» и включает в себя требуемые материалы для полного охвата предмета настоящей дисциплины. Однако это не только не отрицает, но даже предполагает в ходе лекций, практических занятий и самостоятельной работы актуализацию и иных тем динамично развивающегося конституционного права, реальной жизнедеятельности конституционно-правовых институтов и практики применения положений и норм Конституции РК.

Для изучения «Конституционного права РК» могут быть предложены также следующие издания:

*Учебники (авторские курсы):*

Конституционное право РК: Учебник // Сост. д. ю. н., профессор Ащеулов А.Т. – Алматы, 2001;

Сагиндыкова А.Н. Конституционное право РК: Курс лекций. – Алматы, 1999;

Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК: Академический курс. Изд. 3-е, с доп. – Алматы, 2007;

Сапаргалиев Г. С. Конституционное право РК: Учебник. – Алматы, 1998;

*Учебные (учебно-методические) пособия:*

Амандыкова С. К. Конституционное право РК. – Учебное пособие. Караганда, 2006;

Ащеулов А.Т., Караев А. А. Конституционное право РК. Учебно-методическое пособие. – Алматы, 2004;

Ау Т.И., Сарбасов Б.А., Толеубеков А.Т. Конституционное право РК: основные положения в схемах. Учебно-наглядное пособие. – Караганда, 2016;

Баймаханова Д.М. Учебно-методическое пособие по выполнению самостоятельных работ студентов с преподавателем по дисциплине «Конституционное право РК». – Алматы, 2012;

Баймаханова Д.М. Учебно-методическое пособие по написанию курсовых и дипломных работ для студентов дневного отделения по курсу «Конституционное право РК». – Алматы, 2010;

Жанузакова Л.Т. Конституционное право РК: Учеб. пособие. – Алматы, 2017;

Караев А.А. Конституционное право РК: Учеб.-метод. пособие. – Алматы, 2015;

Караев А.А. Конституционное право РК. 500 тестовых заданий. Уч.-метод. пособие. – Алматы, 2005;

Конституционное право государств участников Содружества независимых государств и стран Балтии. Учебное пособие. – Душанбе, 2017;

Мамонов В.В., Табанов С.А. Конституция РК: альбом схем. – Алматы, 1996;

Максименко Н.В. Методические рекомендации к изучению Конституции РК: учеб.-метод. пособие. – 1997;

Сарбасов Б.А. Практикум по конституционному праву РК. Учебно-практическое издание. – Караганда, 2018;

Сидорова Н.В. Конституционное право РК. В 2-х ч. – Караганда, 2017;

Сулейманов А.Ф. Президент и Конституционный Совет РК: учеб. пособие. – Алматы, 2008;

Укин С.К., Талтанова И.К. Сборник тестов по конституционному праву РК: учеб.-практич. пособие. – Костанай, 2009;

Укин С.К. Курс лекций по конституционному праву РК: учебное пособие. – Костанай, 2009.

*Учебные пособия по отдельным разделам курса:*

Баймаханова Д.М. Учебно-методическое пособие для изучающих элективный курс «Институт гражданства РК». – Алматы, 2012;

Габдуалиев М.Т. Конституционное производство в РК: учеб. пособие. – Уральск, 2010;

Копабаев О. К. и др. Избирательное право РК: научно-практич. пособие.– Алматы, 2009;

Кемалов М.Т. Принципы и порядок конституционного производства: учеб. пособие. – Астана. 2005;

Караев А.А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт: учеб. пособие. – Алматы, 2002;

Малиновский В.А., Орманова Ш.Ш. Практикум по конституционному контролю в РК: учеб. пособие. – Астана, 2015.

Сулейманов А.Ф. Президент и Конституционный Совет РК: учеб. пособие. – Алматы, 2008;

Ынтымаков С.А. Правовое положение некоммерческих организаций: Учебное пособие – Алматы, 2017;

Ынтымаков С.А., Жуманбаева Н.А. Некоммерческие организации. Практикум: Учебное пособие – Алматы, 2017.

Комментарии Конституции РК и словари:

Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2015;

Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2010;

Конституция РК. Научно-правовой комментарий / Под ред. Сапаргалиева Г.С. – Алматы, 2004;

Лукьяненко М.В., Мамонов В.В., Табанов С.А. Конституционное право РК: терминологический словарь. – Алматы, 1995;

Толковый словарь Конституции РК. – Алматы, 1996.

Работая с названными книгами, необходимо, в первую очередь, обратить внимание на год их издания (в Конституцию РК, принятую на референдуме 30 августа 1995 г., вносились изменения и дополнения в 1998, 2007, 2011, 2017 и 2019 годах), а также подходить к усвоению предлагаемого материала творчески.

Источники конституционного права (нормативные правовые акты), научные статьи и иные издания можно получить из информационно-правовых баз данных: Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет» Республиканского центра правовой информации (http://www.adilet.zan.kz), Информационной системы «Параграф» (http://www.zakon.kz), российской компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru) и других.

Для сравнительного анализа и углубленного изучения общетеоретических вопросов конституционного права полезно обращаться также к российским изданиям:

Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие в 2 т., 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2014;

Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М., 2015;

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – М., 2009;

Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. ред. и рук. авт. кол. – д. ю. н., проф. Авакьян С.А. – М., 2000;

Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата. – М., 2011.

Вместе с тем при использовании учебников и иной специальной литературы по конституционному праву, изданных, например, в Российской Федерации, нужно помнить о присутствии ряда различий в конституциях и текущем законодательстве РК и Российской Федерации.

**Рекомендуемая литература:**

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М. 2015;

2. Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000;

3. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М., 1999;

4. Жакаева Л.С. Конституционный процесс в РК: теоретико-правовые вопросы. – Караганда, 2006:

5. Тлепина Ш.В. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1930-е – 1991 гг.) // Вступ. ст. – д.ю.н., профессор С.Ф. Ударцев. – Алматы, 2005;

6. Ударцев С.Ф. Учителя и коллеги. Из истории юридической мысли Казахстана XX-начала XXI вв.: Очерки и воспоминания. – Алматы, 2011;

7. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – Спб., 2015;

8. Черняков А.А. Конституционное право: эволюция отраслевого содержания. Монография. – Алматы, 2007;

9. Чиркин В.Е. Конституционная терминология:Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2013;

10. «Қазақстан Республикасы Конституциясының эндиклопедиалық анықтамалығы» (Жалпы редакциясын басқарған: ҚР Конституциялық Кеңесінің Төрағасы з.ғ.д., профессор Қ.Ә. Мәми, з.ғ.д., профессор З.Ж. Кенжалиев – Нұр-Сұлтан, 2020 («Энциклопедический справочник по Конституции РК»).

## РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

### *Глава 1. Конституционализм и Конституция в Республике Казахстан*

#### § 1. Казахстанский конституционализм: понятие и содержание

Важнейшей реальностью конституционного развития и политико-правовой жизни РК стало функционирование нового демократического конституционного права, которое коренным образом отличается от предшествующего советского конституционного (государственного) права. Современное конституционное право, основанное на идеях, принципах и нормах Конституции РК 1995 г., гармонично сочетает в себе универсальные принципы конституционализма, характерные для современного типа мирового конституционного развития, и отечественную специфику, связанную более всего с реалиями переходного времени.

Мировые демократические ценности, позитивно осмысленные казахстанским обществом, стали тем фундаментом и важным ориентиром в формировании новой конституционной модели РК. Кроме того, в основу этой модели легли традиции и менталитет народов многонационального Казахстана, стержень которых составляют непреходящие общечеловеческие ценности. Признание их приоритета, необходимости формирования демократического, правового государства, гражданского общества, идеологического и политического плюрализма стали отправными идеями и принципами конституционного развития Казахстана.

Следует также подчеркнуть, что период тридцатилетнего независимого развития Казахстана способствовал формированию собственной конституционной доктрины с учетом вышесказанных основ конституционной модели, новых подходов к политико-правовой эволюции государства и общества. Завершился переход от этатизма в понимании главной отрасли национального права к конституционному праву. Значительную роль в таком переходе сыграло осознание необходимости расширения предмета конституционно-правовой регламентации, придание ей такого качества, чтобы она охватывала своим регулированием в первую очередь отношения, связанные правами и свободами человека и гражданина, демократическим функционированием институтов государства и гражданского общества. В системе современного конституционного права кардинальным образом сместились акценты в понимании роли государства в его взаимоотношениях с обществом и личностью.

На основе конституционной доктрины и программных стратегических документов РК осуществляется конституционно-правовая политика, направленная на то, чтобы добиться всеохватывающей демократизации казахстанского общества и государства.

Следовательно, вопросы формирования казахстанского конституционализма, в первую очередь, необходимо увязывать с проблемами взаимоотношений личности, общества и государства, положения дел с соблюдением прав и свобод человека, их гарантированности. Исходным и важнейшим ориентиром государства в сфере этих фундаментальных взаимоотношений, согласно нормам п.1 ст.1 Конституции РК, признаются человек, его жизнь, права и свободы. В этой связи важно отметить, что совершенствование конституционного статуса личности, практики реализации прав и свобод человека особенно значимы в обстановке расширения межгосударственных интеграционных связей.

Вместе с тем конституционализм может складываться и существовать только в государстве, в котором не только провозглашены и гарантированы права и свободы человека, но и действует реальное народовластие, реализуются принципы сочетания единства и разделения государственной власти, политического и идеологического многообразия, эффективно функционируют институты гражданского общества. Следовательно, развитое конституционное право может функционировать лишь в демократическом, правовом государстве. Таким образом, качественные признаки РК как формирующегося демократического правового, светского и социального государства, определяют новое наименование отрасли конституционного права, занимающей ведущее интегрирующее место в ее правовой системе, а само демократическое конституционное право представляет собой особый качественный этап в развитии казахстанского права.

В условиях современного конституционного развития Казахстана первостепенное значение приобретают вопросы исследования политико-правовых проблем формирования казахстанского конституционализма, его нормативных основ и опыта реализации Основного Закона. Соответственно теория казахстанского конституционализма, формирующаяся вокруг категорий «конституционализм» и «конституция», является важнейшей институциональной и нормативно-процедурной гарантией формирования и функционирования институтов гражданского общества и рыночной экономики, выступает как ключевое условие построения демократической и правовой государственности.

В этой связи конституционализм определяется в современной правовой литературе как сложное политико-правовое явление, которое включает в свой состав: конституционные идеи, саму Конституцию, систему защиты конституционного строя и самого Основного Закона. Очевидно, что такое осмысление феномена казахстанского конституционализма должно учитывать не только опыт конституционного развития Казахстана, но и современные итоги мирового конституционного процесса, оказывающие несомненное влияние на формирование демократической политико-правовой системы в нашей стране.

Так, в зарубежном государствоведении категория «конституционализм», используемая в качестве статусных и оценочных характеристик госу-

дарства и политико-правовых способов демократической организации государственной власти применительно к конституционно-правовой практике, является одной из наиболее активно употребляемых научных категорий.

В современной теории права также обозначился весьма широкий диапазон исследовательских оценок специфики конституционализма, как политико-правового, историко-социального и культурного явления. Например, в американской научной доктрине есть подход, рассматривающий конституционализм в качестве совокупности элементов конституционного развития, включающей: согласие народа, ограниченное правительство, открытое общество, неприкосновенность личности, общественный контроль, разделение властей и т.п.[1]

Сегодня в научной литературе можно встретить более широкие определения понятия «конституционализм», как основного закона и системы публично-правовых актов, принятых в его развитие; системы политических и публично-правовых институтов, формирование которых обеспечивает реализацию конституционных норм (верховенство права, народный суверенитет, разделение властей, парламент, независимый судебный контроль конституционности законов); социального движения, имеющего целью создание гражданского общества, правового государства, и закрепление этих принципов в основных законах государства и практике функционирования его институтов.

В любой стране состояние, именуемое конституционализмом, это, по крайней мере, такой уровень организации (порядок жизнедеятельности) общества, когда:

• оно основано на современной прогрессивной доктрине и пропитано духом основного закона;

• правильно определены предмет, цели, задачи и методы конституционного регулирования;

• текст конституции изложен доступным для каждого языком;

• конституция осознана и принята коллективным разумом общества, не-пременно исполняется и охраняется государственными органами и соблюдается населением;

• действуют оптимальная конституционная политика и соответствующее конституции право, включая наднациональное;

• национальное право конструктивно взаимодействует с международным;

• между положениями и нормами основного закона и общественной жизнью нет принципиальных расхождений;

• государство в лице всех ветвей власти и представляющих их государственных органов и иных государственных институтов формируется в предусмотренном конституцией порядке, имеет прочные опоры в гражданском обществе, действует в установленных конституцией пределах и находится под эффективным контролем граждан;

[1] *Кравец И.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб., 2004. – С.12.

• государственные органы и государственные служащие проникнуты конституционной идеологией, выступают образцами ответственного конституционного правоприменения и трансляторами верховенства права;

• негосударственные субъекты политической системы достигли достаточно высокого уровня своего развития, работают на утверждение конституционных ценностей, не допуская конфронтации с государством, другими институтами гражданского общества и гражданами;

• все общественные процессы, включая протестные движения, базируются на положениях и нормах основного закона;

• для каждого характерна высокая и прочная конституционная культура, выступающая надежным средством профилактики нарушений конституции и противостояния злоупотреблениям конституционным правом;

• наука конституционного права, используя современный инструментарий, подпитывается доктринальными разработками национальных и зарубежных ученых и обеспечивает эволюцию конституционализма в направлениях укрепления и обогащения ценностей конституции, а качественное обучение профессионалов конституционному праву гарантирует подготовку специалистов высокого уровня;

• налажен мониторинг состояния конституционализма и эффективности действия конституции, предусматривающий оценку достигнутого уровня по всем отмеченным и некоторым другим параметрам.

«При системной характеристике казахстанского конституционализма учитываются многочисленные доктринальные подходы и характеристики, что в итоге позволяет определить уровень достигнутого состояния и наметить пути его повышения»[1].

Методологические позиции казахстанских ученых по вопросам конституционализма, как емкого политико-правового понятия, в своей основе совпадают с выводами зарубежных правоведов. Под конституционализмом, как правило, понимается определенная политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя, и особая система знаний о фундаментальных ценностях демократии – их сущности, формах выражения, методах и степени реализации; теория конституции как таковая, и весь объем практики конституционного развития отдельной страны, и группы стран и мирового сообщества в целом.

Соответственно доктрина отечественного конституционализма состоит из теории конституционализма и практики воплощения конституционализма в субстанцию конституционного развития Казахстана, представляя собой совокупность знаний, включающих теорию конституции, теорию конституционной эволюции, теорию конституционных реформ Казахстана, а также теоретические конструкции наиболее важных демократических ценностей, объединяемых конституционным строем государства (Зиманов С.З., Сартаев С.С., Баймаханов М.Т., Сапаргалиев Г.С., Сабикенов С.Н., Ударцев С.Ф.,

[1] *Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А.* Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – С. 10-11.

Котов А.К., Жалаири О.Ш., Малиновский В.А., Дуйсенов Э.Э., Амандыкова С.К., Ибраева А.С. и др.).

При этом казахстанский конституционализм, по мнению отечественных государствоведов, есть не просто верховенство Конституции 1995 г. над государством, но также историческое предопределение его структуры и механизма этого государства вследствие легитимирования верховной власти и установления ее пределов самим народом Казахстана. Отмечается также, что конституционализм – состояние конституционной законности и правопорядка в системе общественных отношений, где признаются и обеспечиваются приоритет подлинных прав и свобод человека, верховенство демократической конституции по отношению к публичной власти, должностным лицам, всем субъектам права (Котов А.К., Черняков А.А.).

Таким образом, выделяя практическую сторону конституционализма, связанную с реализацией его принципов в основных началах устройства общества и государства, в деятельности государственных органов, подчиненных Конституции и законам, можно говорить о конституционализме, как политико-правовой практике, специфическом способе демократического устройства общества и государства. Демократическое государство, основанное на началах конституционализма, должно служить общественным интересам, поддерживая достаточный уровень свободы и обеспечивая эффективную охрану и защиту прав и свобод человека, как высшей ценности государства.

Именно права человека, выражающие четко выверенные границы его свободы, положение личности в обществе, должны быть ориентиром для деятельности органов государства и их должностных лиц. Какие бы действия ни совершали государство, его органы, они не должны негативно влиять на положение личности. В этом состоит суть человеческого измерения, всех процессов мирового и национального развития, выдвигающего ценностный ориентир, позволяющий дать оценку всех общественных процессов, – права человека.

Таким образом, создание и функционирование демократических институтов власти, обеспечивающих защиту прав и интересов общества и личности в условиях современного государства, невозможно вне системы подлинного конституционализма, призванного обеспечивать становление и функционирование демократических институтов власти, эффективное формирование правовой государственности в Казахстане.

Кроме того, Конституция РК закрепляет не только основы государственного строя, правового статуса личности, но и основы гражданского общества, политической, социальной и экономической системы страны. Поэтому при раскрытии содержания казахстанского конституционализма представляется необходимым также рассмотрение теоретических вопросов конституционализма как политико-правовой системы, в основе которой лежит Конституция, как фундаментальное политическое и нормативно-правовое явление, определяющее природу и сущность конституционализма.

Дело в том, что современный конституционализм, как система представлений о общедемократических, общецивилизационных политико-правовых ценностях государственно-организованного общества, предполагает соединение в Основном Законе политических, правовых, нравственных и иных социальных критериев общества. В этой связи социальные институты и ценности, закрепленные в Конституции, определяют основное содержание казахстанского конституционализма и помогают понять политико-нормативную природу отношений, регулируемых на конституционном уровне.

Как видно, полем приложения конституционализма, как политико-правового режима, являются не отдельные сферы или стороны общественной жизни, а общество в целом в совокупности всех его проявлений. Следовательно, понятие *«конституционализм» должно охватывать не только сферу государства и государственной власти, но и все основные сферы гражданского общества, основы правового статуса личности, права и свободы человека и гражданина.* Именно в этой связи роль конституционализма, его ключевых принципов в становлении и формировании демократической, правовой и социальной государственности в РК трудно переоценить.

Учитывая, что понятие *«конституционализм»* происходит от слова *«конституция»*, в рассуждениях по философско-правовым вопросам конституционализма, на первый план выдвигаются также проблемы, связанные непосредственно с самой конституцией как Основным Законом, ядром, которым, по сути дела, обусловливается и само содержание категории конституционализма. Более того, сама Конституция является необходимым компонентом конституционализма, в котором должны воплощаться его содержание и форма. С другой стороны, доктрина конституционализма включает учение о конституции.

В этой связи необходимо отметить, что возникновение термина и понятия «конституционализм» относится к периоду борьбы американского народа за независимость в конце XVIII в., когда авторы Конституции США 1787 года в это понятие начали вкладывать смысл, определяющий приоритет конституционных норм и принципов над обычными законами и подзаконными актами[1].

Конституция РК представляет собой особое политическое и нормативно-правовое явление, определяющее сущность и природу казахстанского конституционализма. Вместе с тем следует отметить, что категории *«конституция»* и *«конституционализм»* все же являются неравнозначными категориями конституционно-правовой науки.

Во-первых, общеизвестно, что понятие *«конституционализм»* хотя и происходит от понятия *«конституция»*, однако эти понятия по своему содержанию не совпадают. Понятие *«конституционализм»*, в отличие от понятия *«конституция»*, имеет множество интерпретационных значений не только в юридической, но и в политической и исторической науке.

[1] *Выдрин И.В., Герасименко Ю.В.* и др. Конституционное право России. – М.,2015. – С. 75.

Конституционализм как социально-политическая система предполагает соединение в основополагающем нормативно-правовом акте (Конституции) нравственных и юридических критериев (верховенство закона и его нравственно-правовая природа, соотношение объективного и субъективного права, взаимные обязательства государства и личности и т.д.). То есть речь идет об интерпретации конституционализма, как универсального социального регулятора, распространяющего свое влияние на какие бы то ни было общественные отношения, требующие правовой регламентации.

При этом выделяется собственно юридический аспект конституционализма, его способность не только декларировать те или иные общезначимые постулаты, но и гарантировать их реализацию на практике, использовать в качестве гаранта государственный механизм, в том числе, при необходимости механизм принуждения. Теоретико-правовое исследование феномена «конституционализм» позволяет объединить рассмотренные подходы и сформулировать общее определение конституционализма как специфического политико-правового явления, включающего в качестве составных структурных элементов *идейную доктрину, действующее законодательство и юридическую практику.*

Во-вторых, в конкретном государстве с авторитарным или тоталитарным режимом правления может быть конституция, принятая в качестве основного закона, но может не быть конституционализма как особого политико-правового режима, при котором конституция действует как нормативный ограничитель государственной власти.

Кроме того, наличие конституции, хотя во многом, однако не во всем, может предопределять реальное существование конституционализма. Следовательно, хотя конституционализм основывается на Конституции, самого Основного Закона, как особого нормативного правового акта, по всей вероятности, еще недостаточно, чтобы конституционализм стал фактом правовой и социально-политической действительности, т.к. общество должно «дорасти» до конституционализма. История цивилизации свидетельствует, что только после длительной правовой эволюции, по достижении обществом определенной ступени правовой и политической зрелости, появились конституции и связанные с ними институты конституционализма.

Поэтому важно еще раз отметить, что принятие формальной, юридической конституции, как показывает политическая практика тоталитарных и авторитарных стран, также не свидетельствует о становлении или функционировании демократического государства, основанного на принципе верховенства права. Дело в том, что в современном демократическом государстве право не является тождественным системе действующего законодательства и понимается не как позитивное право (совокупность законов и иных нормативных правовых актов), а как сложный феномен, вобравший в себя также идеалы справедливости, гуманизма, социальной солидарности и партнерства.

Таким образом, очевидно, что наличие в государстве конституции не означает, что такое государство можно признавать конституционным. *Конституционное государство есть практическое осуществление идеи правового государства, связанного правом и подчиненного праву.*

Как видно, ограничение государственной власти конституцией имеет основной целью формирование демократического, правового государства и гражданского общества, как неотъемлемого атрибута конституционного государства. С одной стороны, конституционное устройство является созданием правительства, продуктом его самоограничения. С другой стороны, конституционное устройство является защитой самого правительства. Потому задача конституции, как основного закона, состоит в том, чтобы установить пределы государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы такое вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества.

Соответственно, конституционализм может быть определяющей чертой политико-правового режима лишь того государства, где конституция очерчивает границы государственной власти, оберегая, таким образом, сферу свободы, и ставит барьеры, препятствующие злоупотреблению властью. То есть, речь идет о наличии в данном государстве фактического политического и нормативно-правового режима, основанного на демократических идеалах и ценностях и адекватной им правовой Конституции.

Необходимо отметить, что ограничение государственной власти, помимо конституции и законов, осуществляется правами и свободами человека и гражданина. Более того, автономия личности и фундаментальные права и свободы, определяющие ее правовой статус, должны быть под запретом для государственного вмешательства. В то же время деятельность органов государства в сфере охраны прав и свобод личности в равной степени должна быть поставлена в рамки Конституции и законов.

Категория *«конституционное государство»* должна применяться только к тем странам, в которых государственная власть на деле ограничена конституцией и законами в целях создания оптимальных условий для реализации, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, эффективного функционирования саморегулирующегося гражданского общества. Безусловно, что такое ограничение может быть достигнуто в Казахстане только в результате реализации Конституции и законов в контексте одновременного формирования гражданского общества, правовой демократической государственности и социальной рыночной экономики. Потому что гражданин – это начало и цель государственной власти, и как таковой он несравним с организационными структурами государства.

Вместе с тем *конституционализм выражается в том, что посредством Конституции, как Основного Закона, закрепляется система конституционно-правовых институтов.* Следовательно, Конституция имеет конституирующее значение для общества и государства, как ключевой по-

литико-организующий и социальный фактор. Соответственно, с принятием новой Конституции связывается окончание одного и начало нового этапа в социально-политической истории страны. Поэтому, учитывая учредительный характер Основного Закона, каждую новую Конституцию можно считать обозначением тех или иных граней в конституционализме.

Все это говорит о том, что Конституция РК в условиях современной действительности должна выступать как нормативная программа модернизации казахстанского общества. При этом Конституция, как нормативная модель современного государства и общества, закрепляет не просто все основополагающие общественные отношения, а должное состояние государственности и гражданского общества. Дело в том, что *Конституция нормативно провозглашает не реальное, а должное состояние государства, Конституция является не отражением действительности, а образцом для нее.*

Конечно, в процессе развития казахстанского общества социальные реалии и конституционная модель могут вступать между собой в противоречия, которые должны сниматься в ходе реализации Конституции и непрерывного развития конституционализма. В этой связи наука конституционного права призвана сосредоточить свои усилия на анализе конституционного развития государства, выяснении причин того, почему не реализуются или недостаточно реализуются те или иные принципы и предписания Основного Закона, работая на опережение задач и целей, поставленных конституционно-правовой политикой.

В целом, в конституционализме, как многомерном социально-политическом и нормативно-правовом явлении, принято выделять следующие *стороны (аспекты): теоретическую, нормативную, практическую, организационную и социально-психологическую.*

*Теоретическая сторона* конституционализма связана с учением о конституции, как основном законе государства. Практическая – характеризует практику реализации конституции, ее принципов, норм и институтов. Нормативная – с прямым действием конституции, как функционирующего ядра правовой системы государства и базы (основы) отраслей действующего права и в целом характеризует конституционализм как нормативную систему и правовую реальность демократического государства.

*Организационная сторона* характеристики конституционализма связана с отражением в его идеях демократических способов устройства власти, т.е. демократической формы правления, а также приемов демократического политического властвования. Речь идет о конституционализме, как государственном правлении, ограниченном конституцией; демократической политической системе, основанной на конституционных методах правления.

*Социально-психологический аспект* конституционализма связан с тем, что он опирается на определенные социально-правовые ценности и идеалы, как неотъемлемую часть конституционного правосознания личности, социальных групп и общества в целом. В этой связи особую актуальность

приобретают вопросы формирования конституционного правосознания, в котором отражаются представления, идеи и чувства граждан, социальных групп и общества о конституции, ее значении и роли, правах и свободах человека, о конституционном процессе в целом. Тем более, в современном социуме, где право выступает ведущим регулятором общественных отношений и осознается гражданами как важнейшая социальная ценность, социализация отдельной личности невозможна без понимания роли основного закона в правовой системе и жизни общества и государства. В этой связи вопросы укоренения конституции как основного закона государства, формирования конституционализма в казахстанском обществе выступают в качестве фундаментальной задачи включения ценностей, идей конституции в общественное сознание, общественную психологию как наиболее значимых социальных ценностей.

Таким образом, конституционализм в современном понимании рассматривается в качестве системы политико-правовых идей и воззрений базисного характера, определяющих конституцию как правовой фундамент государства и общества, развитие которых направлено на защиту прав и свобод человека, демократических ценностей, принципов и функционирования системы разделения властей. Такое развитие предполагает и выбор оригинальных методов и путей реализации норм Конституции, которые корреспондируют содержанию принципов конституционализма.

## § 2. Конституция Республики Казахстан: понятие и сущность

Конституция РК – это Основной Закон, закрепляющий основы конституционного строя общества и государства, правового положения личности, правового статуса органов государства и местного самоуправления, имеющий верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Казахстана и подлежащий особой правовой охране.

Представляя собой основополагающий институт демократического общества, Конституция играет важнейшую роль в жизни современного государства. Именно Конституции как особому юридическому акту со всеми чертами и свойствами, присущими Основному Закону государства и общества, отведено приоритетное, ключевое положение в правовой системе государства.

Конституция, прежде всего, вносит порядок и организованность в жизнь страны, определяет основы правового положения человека в обществе и принципы взаимоотношений личности, общества и государства. В ней закрепляются исходные принципы организации и деятельности органов государства, устанавливаются пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах жизни общества: политике, социально-экономической сфере социально-культурной области и др. Конституция играет важнейшую роль и в идентификации и легитимизации государства перед мировым сообществом.

Термин «конституция» (от латинского constitutio – устройство, установление) упоминался в трудах античных мыслителей, использовался в законодательстве Древнего Рима и средневековых государств Западной Европы. В Древнем Риме под конституциями понимались законодательные акты римских императоров, имевшие высшую юридическую силу, которые регулировали различные вопросы гражданского, уголовного и других отраслей права. Основными формами таких конституций были: *эдикты* – всенародно публикуемые решения императоров; *рескрипты* – ответы или советы императоров частным лицам и магистратурам по правовым вопросам; *декреты* – решения, вынесенные императорами по судебным делам; *мандаты* – императорские инструкции, даваемые чиновникам.

В средние века термином «конституция» обозначались нормативные акты Папы римского и акты договорного характера, которые заключались между королями и феодальными сословиями стран Западной Европы, а также уставы некоторых монашеских орденов, нормативные акты руководителей военно-феодальных поселений крестоносцев на Ближнем Востоке. В некоторых странах Европы термин «конституция» употреблялся в литературе для характеристики хартий, ордонансов и других основополагающих правовых актов, устанавливавших вольности и привилегии феодалов (Великая хартия вольностей 1215 г. в Англии, Золотая булла 1222 г. в Венгрии, Аугсбургская конституция XIII века, Великий мартовский ордонанс 1358 г. во Франции и др.).

С учетом вышеуказанного отдельные исследователи считают возможным говорить об *элементах конституционализма и конституционности* важнейших нормативных актов в античных и средневековых государствах. Но это были действительно только элементы, не имевшие определяющего значения для общественного и государственного устройства этих стран. Ни рабовладельческой, ни феодальной общественно-экономической формации конституция как писаный основной закон государства в современном ее понимании не была известна.

Современная идея конституции как основного закона государства, устанавливающего основы организации и деятельности государственных органов и правового положения личности, зародилась только в новое время, в эпоху буржуазно-демократических революций и возникновения буржуазных государств. Важным этапом в предыстории конституции стали знаменитые акты, принятые Парламентом Англии в конце XVII в. (Habeas Corpus Act 1679 г., Bill of Rights 1689 г.) в целях ограничения абсолютной власти монарха. В этой связи буржуазные идеологи, выдвигая требования принятия конституции для ликвидации феодально-абсолютного произвола, рассматривали ее как основной закон, призванный, прежде всего, ограничить пределы государственной власти и обеспечить защиту прав и свобод личности. Наиболее последовательно эта идея была сформулирована в статье 16 знаменитой французской Декларации прав и свобод человека и

гражданина 1789 года: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции».

Первые конституции, положившие начало современному конституционному праву, были приняты в США в 1787 г., во Франции и Польше – в 1791 г. В XIX в. конституции были приняты в большинстве европейских государств. В настоящее время в мире действуют 210 конституций суверенных государств, а также приблизительно 400 конституций субъектов федераций и две конституции автономных образований (Республики Каракалпакстан в Узбекистане, Нахичеванской автономной республики в Азербайджане). Исключение из этого общего правила составляют страны с так называемыми неписанными конституциями – Великобритания, Израиль, Новая Зеландия и др.

В самом общем виде конституцию можно определить как основной закон государства, выражающий волю всего общества и закрепляющий основы конституционного строя, права и свободы личности и правовой статус государственных органов. В этой связи важно отметить, что вокруг вопроса о понятии и сущности конституции в политико-правовой литературе велись и до сих пор идут нескончаемые споры.

Это в значительной степени объясняется эволюцией представлений человечества о природе государства, политики и общества. И если на протяжении длительного периода времени конституция в большинстве случаев понималась как *оформление и закрепление механизма властвования в государстве*, то современные государствоведы при определении конституции выдвигают на первый план вопрос *достоинства человека, его прирожденных и неотъемлемых прав и свобод.*

Конституция РК является составной частью современного конституционного мирового процесса и с полным основанием занимает достойное место в демократическом поколении конституций, появившихся на постсоветском правовом пространстве. На основе развивается государство и его институты, создается демократическая правовая система, формируются основы экономической, политической и социально-культурной системы общества.

Среди основных характеристик Конституции РК, прежде всего, необходимо выделить ее *сущность*. Дело в том, что все другие параметры Основного Закона – содержание, характерные черты и свойства, принципы и функции – производны от его сущности.

Именно сущность – главная социально-политическая характеристика Конституции РК, всесторонне и глубоко раскрывающая ее природу и основные свойства, принципы взаимоотношений между личностью и государством, содержание политического режима государства. В этой связи сущность Конституции находит отчетливое проявление в ее содержании, свойствах и принципах, оказывает решающее воздействие на форму Основного закона, определяя ее главные и принципиальные стороны.

Сущность Конституции определяется тем, какие принципы она закладывает в основу жизнедеятельности общества и государства, какие социальные задачи она призвана решать в целях обеспечения в стране социального компромисса, законности и правопорядка.

В этой связи в конституционно-правовой литературе можно выделить два основных подхода к пониманию сущности конституции:

1) *классовый (марксистско-ленинский)* подход, в рамках которого конституция определяется как Основной Закон государства, выражающий волю экономически господствующего класса. В этой связи в науке советского государственного права широко использовалось высказывание В.И.Ленина (1870-1924) о том, что: *«Сущность Конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»*[1].

Классовый подход к сущности конституции во многом оправданный для соответствующего исторического периода (период классовой борьбы пролетариата и буржуазии) в современных условиях с определенными оговорками можно считать устаревшим. Предназначение современных демократических конституций заключается в том, чтобы быть не орудием классовой борьбы, а инструментом гражданского мира и социального согласия, отражающего политические интересы всех социальных групп и слоев общества.

2) *Общесоциальный* подход, в рамках которого конституция рассматривается как отражение баланса политических интересов различных социальных групп и слоев в государстве, выражение компромисса между основными группами общества (нациями, политическими партиями, общественными движениями и т.п.). Именно в общесоциальном контексте Конституция РК, принятая народом Казахстана на республиканском референдуме, выступает как юридически узаконенный баланс интересов всех социальных групп и слоев общества, образующих единую государственно-правовую общность – народ РК.

Таким образом, сущностной основой Конституции РК являются присущие казахстанскому обществу социально-политические ценности и интересы, имеющие общее значение для всех социальных групп и слоев. Как известно, идея о общесоциальной сущности конституции принадлежит видному германскому политическому деятелю Ф. Лассалю (1825-1864), высказавшему в знаменитом выступлении *«О сущности конституции» мысль о том, что: «действительная конституция представляет собой действительные соотношения сил страны, писаная конституция только когда имеет значение и долговечность, когда является точным отражением этого соотношения»*[2].

---

[1] *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. 5-е изд. – М., 1961. Т. 17: март 1908 - июнь 1909. – С. 345.

[2] История политических и правовых учений. Под редакцией *О.Э Лейста.* – М., 2006. – С. 441-442.

Вместе с тем сущность Конституции РК определяется не только соотношением политических интересов различных социальных групп и слоев общества, но и социально-экономическим строем, уровнем культуры, морали, правосознания казахстанского общества, международным положением страны и другими социальными факторами.

Все это позволяет сделать вывод о том, что *сущность Конституции РК заключается в том, что в ней выражается государственная воля народа Республики, обусловленная политическими, экономическими, духовными и другими условиями его существования.* Государственная воля народа, выражая сущность Основного Закона, характеризуется тем, что:

• аккумулирует политические, социальные, экономические и другие интересы и притязания различных социальных групп и слоев общества;

• является обязательной для всего казахстанского общества;

• объективируется в принципах и нормах Конституции Республики.

## § 3. Характерные черты Конституции Республики Казахстан

Являясь концентрированным политико-правовым выражением состояния современного состояния государства и общества, Конституция РК регулирует основополагающие сферы их жизнедеятельности. Все это находит свое воплощение *в основных, характерных чертах Конституции,* которые определяют ее как политико-правовую реальность, оказывающую направляющее воздействие на общественные отношения.

Во-первых, важнейшей характерной чертой Конституции Республики является ее *принятие народом Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.* В преамбуле Конституции торжественно провозглашено: «Мы, народ Казахстана ... исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию». Данная высокая формула имеет непосредственное правовое значение: народ Казахстана, консолидировавшись в единое государство, посредством этого судьбоносного для страны акта утвердил себя в качестве носителя государственного суверенитета, единственного источника государственной власти в РК и создателя ее Конституции, как Основного Закона. В этой связи в литературе Конституцию Республики 1995 г. образно называют правовым паспортом государства, который выдан ему народом.

Во-вторых, Конституция Республики носит *учредительный характер*. Учредительная природа Основного Закона вытекает из особого качества народа как субъекта учредительной власти. В РК носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является только народ Казахстана. Учредительная власть народа является высшим проявлением принадлежащей ему власти и означает право народа принимать Конституцию как особый нормативно-правовой акт, учреждающий основы конституционного строя, правового положения личности и правового статуса государственных органов страны и местного самоуправления.

Особый порядок принятия Конституции, ее верховенство как основы всей системы национального права, непререкаемый авторитет Конституции для всех государственных органов и структур, учрежденных основным законом, являются тем главным признаком, что Конституция есть проявление учредительной власти народа[1].

В-третьих, в основу Конституции положена *либеральная государственно-правовая доктрина*, обогащенная опытом современного конституционализма общепризнанных в мировом сообществе гуманистических ценностей и страновых национальных интересов. В этой связи в Основном Законе РК воплощены правовые институты классической демократии (республиканская форма правления, правовая, социальная и светская государственность, приоритет прав и свобод человека, политический, экономический и идеологический плюрализм, разделение властей, местное самоуправление).

В-четвертых, характерной чертой Конституции Республики является *наличие в ней основополагающих установлений.* Основополагающий характер конституционных норм состоит в том, что они регулируют наиболее важнейшие общественные отношения и служат правовой основой для текущего законодательства. В целом сфера конституционного регулирования отличается всеохватывающим характером, затрагивая все области жизнедеятельности общества (политическую, социально-экономическую, духовную и др.) и регулируя в них базовые, фундаментальные основы общественных отношений. Основная задача конституционного регулирования состоит в том, чтобы, раскрыть и закрепить в нормах Конституции самое главное и определить принципиальное содержание их последующих регламентации в актах текущего законодательства.

В-пятых, Конституцию Республики характеризуют и *особые юридические свойства,* т.е. качественные правовые признаки Конституции как Основного Закона, которые отличают ее от других нормативных правовых актов. В юридических свойствах Конституции раскрываются ее правовая природа и основное назначение. Именно юридические свойства Основного Закона страны позволяют ей устанавливать режим конституционной законности, т.е. должное состояние правовой системы и правопорядка, при котором обеспечивается соблюдение Конституции всеми государственными органами, физическими и юридическими лицами, а все принимаемые в государстве нормативные правовые акты не противоречат Конституции Республики.

Таким образом, можно констатировать, что все вышеизложенные характерные черты Конституции РК как Основного Закона страны присущи только ей и имеют важное значение в уяснении сущности и юридической природы Конституции.

---

[1] *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право РФ. – М., 2004. – С. 38.

## § 4. Социальные функции Конституции Республики Казахстан

Значение Конституции РК в жизни современного общества не исчерпывается характеристикой ее сущности, основных юридических черт и свойств. Конституция является Основным Законом не только государства, но и общества, и, следовательно, не только правовым, но и политическим, а также идеологическим документом.

В этой связи Конституция РК представляет собой одновременно важнейший социально-политический документ, в котором определены основы внутренней и внешней политики государства, его социальная природа, основные цели и задачи. И Основной Закон государства и общества тем успешнее выполняет свою функцию в развитии обществ, чем он ближе к общенациональной идее, призванной отражать высшие цели и ценности, базирующиеся на общечеловеческих идеалах и выражающие политическое своеобразие РК, как утверждающегося демократического государства. Реализация общественных идеалов, провозглашаемых Конституцией Казахстана, становится обязательной в юридическом смысле и поддерживается всей силой и авторитетом государства.

Поэтому актуальность исследования функций Основного Закона связана, прежде всего, с тем, что функциональный подход к анализу действия конституционных норм и принципов, помогает показать не только юридическую природу, но и социально-политическое содержание Конституции, как особого политико-правового акта, выполняющего важнейшую социальную миссию в жизни казахстанского общества.

Функциональный подход к исследованию Конституции РК, прежде всего, означает раскрытие ее *инструментальной ценности.* Именно категория «инструментальная ценность Конституции» помогает показать, каким образом Основной Закон, его принципы и нормы используются для нормативного регулирования и управления социальными процессами в стране. Ведь правовая материя Конституции, представленная во всем ее объеме и всей своей многогранности, не может сводиться к одним ее юридическим нормам, т.к. охватывает все многообразие конституционно-правовых явлений, выступающих в качестве инструментов конституционно-правовой регуляции общественных отношений.

Очевидно, что социальная эффективность Конституции РК заключается в её функциональной способности к реализации конституционных предписаний, воплотивших в себе наиболее значимые социальные интересы и потребности казахстанского общества, в реальное действие и поведение субъектов права.

В юридической литературе понятие *«функция»* употребляется для характеристики социальной роли современного государства, в которой оно проявляет явную заинтересованность в установлении и поддержании соответствующего порядка в системе общественных отношений, прилагает активные усилия к реализации этой своей заинтересованности, по обще-

му правилу старается действовать энергично, целенаправленно и целеустремленно[1]. Учитывая, что государство находится в сфере права, данная социальная роль присуща и праву, в первую очередь Конституции.

Под социальными функциями Конституции, как различными проявлениями её социального назначения, можно понимать основные направления ее воздействия на развитие общественных отношений. Именно поэтому в Послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. Президент РК К.К. Токаев отмечает, что «*ни один аспект социально-экономического развития не может быть успешно реализован без верховенства закона».*

При этом функции не только раскрывают сущность и социальное предназначение Конституции, но и характеризуют основные направления её воздействия на общественные отношения, отражая роль Основного Закона в политике, жизни общества и граждан, осуществлении задач и функций государства.

Как видно, социальные функции Конституции как воплощение ее социального предназначения вытекают из необходимости обеспечить потребности общественного и государственного развития через систему регламентирования общественных отношений, причем их главных, основных направлений, придание им должной стабильности, создание необходимых условий для реализации прав и свобод человека, а также нормального функционирования гражданского общества в целом.

Функции выражают наиболее ключевые и принципиальные черты Конституции и в целом направлены на осуществление важнейших задач, стоящих перед Основным Законом в условиях формирования демократического и правового государства. Всё это говорит о том, что функции Конституции представляют собой основные направления её воздействия на основополагающие общественные отношения, потребность в осуществлении которого порождает необходимость существования и функционирования Основного закона как особого социально-политического явления.

Можно сделать вывод, что за последние годы современная конституционно-правовая наука вышла за пределы нормативной теории конституции, стала в большей степени заниматься исследованием *вопросов её социального действия, реального влияния Основного Закона на общественные отношения.* Всё это закономерно: ведь конституция, как надстроечное политико-правовое явление, в конечном счете, детерминирована материальными условиями жизнедеятельности общества и государства и, следовательно, с изменением этих условий должны преобразовываться её основные функции. Именно поэтому функции конституции должны рассматриваться в неразрывной связи с социальными, политическими, экономическими и иными факторами развития общества и государства.

В связи с вышеуказанным, при анализе содержательного значения в категории «функции Конституции Республики Казахстан», следует рас-

[1] *Баймаханов М. Т.* Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация. – Научные труды «Әділет». – 2002, № 1. – С. 33.

смотреть ее взаимосвязь с понятием нормативного регулирования Конституции. Под данным понятием необходимо рассматривать нормативно-организационное воздействие Конституции на важнейшие общественные отношения через систему ее средств, выраженных в принципах, нормах, положениях и институтах Основного закона.

Нормативность – одно из главных проявлений социальной ценности Конституции. Конституции в полной мере присуща общая цель нормативного регулирования – упорядочение общественных отношений, внесение единообразия и стабильности в социальную жизнь путём установления общих правил.

Иными словами, Конституция, как особый нормативный правовой акт с её специфическими юридическими свойствами воздействия на общественные отношения (нормативность, обязательность, определённость предписаний и др.), оказывает прямое и непосредственное действие на важнейшие сферы жизнедеятельности общества и государства, содействует достижению социально полезных целей, которые могут быть получены в результате именно нормативного регулирования Основного Закона.

Таким образом, категория «нормативное регулирование Конституции» исходит из собственных юридических свойств Основного Закона и позволяет дать правовую (юридическую) характеристику его нормативного действия.

Вместе с тем анализ собственно нормативного регулирования Конституции недостаточен для полного понимания и раскрытия социального назначения Основного Закона, его активной созидательной роли в формировании и развитии новых общественных отношений. Дело в том, что функции Конституции выражают также основные направления её обратного воздействия на важнейшие общественные отношения, а показателем реализации конституционных функций служат политические, правовые, экономические и иные социальные последствия, которые наступают в результате целостного действия Конституции.

Выделение такой основной категории, как «нормативное регулирование Конституции», позволяет четко проводить различие между *собственно юридическим воздействием Конституции (нормативное регулирование) и неюридическим (ценностно-ориентационное, политическое, воспитательное и др.) её воздействием на общественные отношения.*

Сама же категория «функции Конституции», характеризуя целенаправленное, устойчивое и постоянное действие Конституции, охватывает оба вышеназванных вида воздействия Основного Закона на общественные отношения, потребность в осуществлении которого порождает необходимость принятия Конституции и её функционирования как особого социального явления. Следовательно, комплексное исследование функций Конституции Республики Казахстан является по преимуществу качественным анализом её социального действия, изучением закономерных связей конституционных принципов, норм и институтов с регулируемыми ими основополагаю-

щими общественными отношениями. Важно отметить, что комплексный подход к исследованию функций Конституции, как нормативно-целостной регулирующей системы, соответствует новым научным направлениям к освещению функций права в целом, связанным с углубляющейся разработкой общетеоретических и философских проблем права, как особой социальной подсистемы современного общества.

Таким образом, под социальными функциями Конституции РК Казахстан, обусловленными её сущностью, содержанием и назначением, можно понимать *основные направления реализации её социального назначения как Основного Закона государства и общества.* В функциях Конституции проявляются её имманентные, специфические свойства, которые вытекают из качественной самостоятельности Основного Закона, как особого социально-политического и правового феномена, выражая его наиболее фундаментальные черты, как особого нормативного правового акта, направленного на осуществление задач формирования демократической и правовой государственности.

С учетом вышеуказанного, в правовой литературе различают такие основные социальные функции Конституции, как *учредительная, организаторская, программная, системообразующая, юридическая, политическая, идеологическая и другие.*

*Организаторская функция* Конституции не только закрепляет достигнутые обществом и государством результаты, но и ставит перед ними новые задачи, включая в себя определённые механизмы, необходимые для их достижения. В числе качественных свойств данной функции называются также направленность Основного Закона на повышение политической активности общества, ориентирование государственных органов, общественных объединений, всех граждан на осуществление деятельности в духе и рамках Основного Закона.

Выделение *внешнеполитической* функции Основного Закона связывается не только его обращением к политической жизни, но и тем, что Конституция одновременно является фундаментом внешнеполитической деятельности государства.

В связи с тем, что Конституция, как нормативная модель идеального образа должного, представляет собой высший политико-правовой ориентир развития общества, выделяется также ее *программная функция,* т.к. содержащиеся в Основном Законе нормы-цели и нормы-задачи провозглашают программу конституционной политики государства, дают нормативный прогноз, определяя требования к возникновению новых общественных отношений.

В связи с тем, что Конституция является основным организующим ядром действующего права страны, обеспечивающим его сбалансированное функционирование, выделяют также ее *системообразующую* функцию, связанную с необходимостью обеспечения единства действующего права, соответствия иных нормативных правовых актов Основному Закону

государства. Именно Конституция, предопределяя иерархическую организацию правового порядка государства, задает ее упорядоченность, в соответствии с которой происходит включение законов и иных нормативных правовых актов в единую, целостную систему отечественного действующего права. Системообразующее воздействие Основного Закона на развитие действующего права страны заключается и в том, что он способствует целостности согласованного развития его отраслей, стимулируя процессы их интеграции и дифференциации. Ее нормы, как носители системности, обеспечивают согласованное функционирование отечественного действующего права с нормативными позициями международных договорных и иных обязательств РК.

*Учредительная* функция Конституции состоит в том, что Основной Закон, имея смешанную политико-правовую природу, учреждает новый конституционный (государственно-правовой) порядок, ярко проявляясь в ходе его принятия. Учредительный характер Конституции вытекает из признания того, что только народ Казахстана, как единственный источник власти в государстве и носитель государственного суверенитета, обладает учредительной властью. Именно с помощью учредительной функции Конституции, открывающей путь к конституционным преобразованиям, народом конституируются основы политической, экономической и правовой систем общества и правового статуса личности, определяются основы государственного и общественного устройства страны, формы ее правления и государственного устройства, основные полномочия органов государства и местного самоуправления.

Как видно, учредительная функция Конституции, проявляется в закреплении, сохранении и упрочении основополагающих начал общественного и государственного устройства РК. При этом Конституция узаконивает вновь возникшие институты общества и государства и придает им высшую правовую форму, наделяя необходимыми юридическими качествами. Так, учредительную функцию преимущественно выполняют нормы Основного Закона, закрепляющие основы конституционного строя РК (раздел «Общие положения»), основы правового статуса Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судебной системы Республики, местного государственного управления и местного самоуправления.

При этом нормы Основного Закона выполняют роль и юридического учредителя новых институтов общественного и государственного устройства страны. Так, с принятием Конституции Республики 1995 г. в Казахстане впервые была учреждена президентская форма правления Республики, созданы двухпалатный Парламент, Конституционный Совет Республики, основы местного самоуправления.

Учредительным характером Конституции, как Основного Закона, обусловливается особый порядок ее принятия и внесения в нее изменений и дополнений, ее верховенство, высшая юридическая сила и прямое действие на всей территории страны, как ее особенные юридические свойства.

В целом следует согласиться с мнением, что учредительной функции любой конституции соответствует особый способ конституционного регулирования – *установление*, которое существенно отличается от традиционных методов правового регулирования: дозволения, предписания и запрета. Конституционные установления имеют всеобщий, универсальный характер, т.к. обычно обращены ко всем или ко многим субъектам конституционно-правовых отношений, вследствие чего не порождают конкретных правоотношений[1].

Так, примерами такого конституционного установления могут быть нормы п.1 ст.5 Конституции РК, которым закреплено: «В РК признаются идеологическое и политическое многообразие. Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий»; п.1 ст.6 Конституции, установившего: «В РК признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность».

Как видно, реализация Конституции в объеме учредительной функции требует от соответствующих субъектов конституционно-правовых отношений исполнения и соблюдения ее предписаний.

*Юридическая функция* Конституции заключается в том, что Основной Закон занимает центральное место в системе действующего права Республики, которое определяется ее особыми юридическими свойствами и важнейшей социально-политической ролью в жизни общества и государства. Юридическая функция Конституции, будучи производной от ее учредительной функции, выражается в установлении основ правового статуса человека и гражданина, государственных органов и местного самоуправления, которые не могут входить в противоречие с основами конституционного строя государства и общества.

Сущность юридической функции Конституции заключается в том, что она является, как основой действующего права государства, так и самостоятельно регулирует общественные отношения, будучи нормативным актом прямого действия, обладающим высшей юридической силой.

Приоритетное значение Конституции РК состоит в том, что она как правовой акт высшей юридической силы, составляет нормативную базу всего текущего законодательства страны, предопределяя его направление и развитие. Кроме того, Конституция дает импульс для развития законодательства и принятия новых нормативных правовых актов, воплощающих принципы и отдельные положения Конституции. Являясь важнейшим источником действующего казахстанского права, Конституция также призвана обеспечить внутреннее единство норм национальной правовой системы и эффективные правовые связи с международным правом.

Юридическая функция Конституции, раскрывая позитивный аспект конституционного воздействия, имеет своим назначением не только установление основ правового статуса человека и гражданина, основ правового положения органов государства и местного самоуправления, но и обеспе-

[1] *Каратеева М.Н.* Гарантирующая функция Конституции Российской Федерации. – Диссертация… кандидата юридических наук. – Ставрополь, 2005. – С. 63.

чение необходимых связей между субъектами конституционно-правовых отношений, определяя их основные права и обязанности, предметы ведения.

Например, нормы Основного Закона, реализуясь, как в общих, так и конкретных правоотношениях в форме соблюдения, использования и исполнения, воздействуют на поведение субъектов конституционно-правовых отношений посредством дозволений и предписаний. Например, ст.35 Конституции предписывается: «Уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого». Примером конституционного предписания могут быть и нормы п.3 ст.45 Основного Закона: «Акты Парламента, подписываемые Президентом Республики, а также акты Президента, издаваемые по инициативе Правительства, предварительно скрепляются соответственно подписью Председателя каждой из Палат Парламента либо Премьер-министра, на которых возлагается юридическая ответственность за законность данных актов».

Юридическая функция Конституции направлена также на охрану установленных ею основ конституционного устройства общества и государства, основ правового статуса человека и гражданина, а также основ правового положения органов государства и местного самоуправления.

Правовая охрана Конституции, как комплекс мер по устранению препятствий в ее реализации, носит превентивный характер и направлена на предупреждение нарушения конституционных норм. В данном случае речь идет о самоохране Конституции, обеспечиваемой с использованием разнообразных приемов и способов воздействия ее норм на общественные отношения. В механизм юридической функции Основного Закона входит также ее защита – набор конституционно-правовых мер по устранению конкретных нарушений норм Конституции.

Как видим, юридическая функция Конституции реализуется посредством обеспечения конституционными нормами, а также нормами других отраслей действующего права страны стабильности Основного Закона и его полнокровной реализации, а также путем осуществления конституционного контроля, в ходе которого не допускаются или устраняются из действующего права правовые акты или их отдельные нормы, противоречащие Конституции.

Выражением юридической функции Основного Закона является и закрепление им принципа законности, основанного на верховенстве и высшей юридической силе Конституции, с установлением ответственности, как системы средств охраны и защиты конституционного правопорядка.

*Политическая функция* Конституции РК состоит в том, что она, как важнейший политический документ, отражает расстановку политических сил в обществе, *юридически закрепляет баланс их интересов, создавая прочные гарантии политической стабильности общества.*

Политическая направленность Конституции, как одно из важнейших свойств, обусловливающих ее особую роль, как в системе действующего

права, так и в обществе, объясняется тем, что Основной Закон принимается народом для достижения определенных политических целей. Именно в силу этого политика и право, сбалансированные в согласованном единстве, должны быть представлены в органически целостном виде в Конституции, как основополагающем политико-правовом документе. И, по сути, нормы Основного Закона представляют собой особое нормативно-правовое оформление политических норм и их трансформацию в государственно-правовой императив, высший политико-правовой ориентир развития общества и государства, закрепляя его стратегические цели и задачи.

Так, Конституция РК, в качестве политико-правового документа представляет собой результат социально-политического согласия, общественный компромисс, в котором согласованы политические интересы, представленные различными социальными группами и общественно-политическими объединениями страны. Конечно, Конституция не может учитывать все социальные интересы населения страны в равной степени (так, в республиканском референдуме по принятию Конституции Республики, состоявшемся 30 августа 1995 г., приняли участие 90,58% граждан, внесенных в списки участников референдума, из них проголосовали против принятия проекта Конституции – 9,09%). Все это говорит о том, что Основной Закон государства был принят абсолютным большинством народа Республики и представляет собой отражение баланса интересов социальных групп казахстанского общества.

Политическая функция Основного Закона, отражая его роль в закреплении и развитии основ государственной политики, наиболее ярко проявляется в конституционных нормах с политическим содержанием и направленностью. Прежде всего, это нормы Конституции, закрепляющие принципы народовластия (ст.3), идеологического и политического многообразия (ст.5), политические права и свободы граждан (ст.ст.23, 32, 33, ст.39) и др.

Например, в связи с тем, что статьей 5 Конституции закреплен принцип политического многообразия (плюрализма), социально-политическая жизнь казахстанского общества развивается на основе разнообразия политических идеологий и мнений. Политический плюрализм выражается и в формировании реальной многопартийности в Казахстане. В этой связи Основной Закон определяет правовые основы функционирования и развития казахстанской политической системы и ее институтов, а также характер взаимоотношений государства и общественных объединений, политических партий, на основе которых базируются принципы их сотрудничества в решении политически значимых вопросов развития общества и государства.

Политическая функция Конституции проявляется и в ее нормах, закрепляющих политические полномочия государственных органов. Так, согласно нормам п.1 ст.40 Основного Закона: «Президент Республики является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и пред-

ставляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях». В соответствии с положениями ст.44 Конституции, Президент Республики: обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики; после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра Республики; решает вопросы предоставления политического убежища.

Политическое содержание Конституции проявляется и в ч.3 ст.52 Основного Закона, согласно которой депутат Мажилиса Парламента лишается своего мандата при выходе или исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он был избран; прекращении деятельности политической партии, от которой он избран.

Политическая направленность характерна также для норм ст.66 Конституции, в соответствии с которыми Правительство Республики: разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства и организует их осуществление; вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики.

*Идеологическая функция* Конституции РК основана на признании государством и обществом принципа идеологического многообразия (плюрализма) в качестве основы конституционного строя РК. Конституционное положение об идеологическом многообразии необходимо воспринимать в контексте современного конституционного процесса, основанного на невмешательстве государства в идеологическую полемику субъектов политического и иного диалога, разрешать теоретические споры, т.к. в свободе мысли и творчества заключается важная гарантия формирования гражданского общества.

Прежде всего, важно отметить, что идеологическая функция Основного Закона государства заключается в том, что Конституция как идейно-политический документ призвана способствовать росту правосознания и повышению уровня правовой культуры общества, государственных органов и должностных лиц. Воспитательное воздействие Конституции строится на признании государством идеологического многообразия.

В этой связи Основной Закон, являясь мощным средством идеологического воздействия, выполняет и особую воспитательную задачу – миссию коренного разрыва с тоталитарным прошлым Республики. Дело в том, что бывшие советские конституции были тесно связаны с классовым, марксистско-ленинским мировоззрением и в этом смысле испытали на себе мощное воздействие партийно-политических догм и стереотипов. Как показывает политическая практика, казахстанскому обществу потребуется еще определенное время для полного избавления от прошлого, связанного с влиянием коммунистической идеологии. Именно поэтому Конституция РК 1995 г., как идейно-политическая, мировоззренческая основа общества, служит идео-

логической основой для развития казахстанской государственности, соответствующей как общечеловеческим, так и национальным представлениям о праве и демократии, обеспечении прав человека и справедливом правопорядке.

Идеологическая функция Конституции РК базируется на обширном социальном содержании человеческой деятельности. Так, плюрализм в области идеологии предусматривает свободное развитие каждым своих воззрений и научных концепций, имеющих идеологическое содержание, их популяризацию через средства массой информации, включая возможности цифровых технологий. Кроме того, плюрализм предполагает возможность авторам различных идей реализовывать их через составление концептуальных программ, проектов нормативных правовых актов, вынесение их на обсуждение общественными организациями и государственными органами.

Существует прямая связь между принципом идеологического плюрализма (многообразия) и основополагающими конституционными правами и свободами человека и гражданина. Во-первых, через осуществление этих прав реализуется сам принцип идеологического многообразия. Во-вторых, конституционные права, имеющие тесную связь с принципом идеологического плюрализма, выражаются в различных субъективных правах. К ним можно отнести право, касающееся возможности указывать или не указывать свою принадлежность к той или иной национальности, политической партии, религии и т.д. (ст.19 Конституции); право на свободу слова и творчества (ст.20 Конституции); право каждого на свободу совести (ст.22 Конституции).

Государством устанавливается дополнительная конституционная гарантия идеологического многообразия. Согласно п. 1 ст.5 Конституции: «В РК признаются идеологическое и политическое многообразие».

По мнению многих исследователей, установление принципа идеологического и политического многообразия стало результатом выстраивания новых отношений, противоположных общественным взаимодействиям на основе принципа идеологического монизма, господствовавшего в советский период развития Казахстана. Новый принцип действует во взаимосвязи с другими конституционными положениями, провозглашающими абсолютную ценность прав человека. Кроме того, принцип идеологического и политического многообразия оказывает нормативно-организационное воздействие не только на отношения, возникающие в сфере государственного регулирования, но и на все общество в целом, поскольку отношения в сфере гражданского общества основываются также на принципах, признающих безусловную ценность прав человека и гражданина. Вместе с тем, следует учитывать, что принцип идеологического и политического плюрализма может ограничиваться, если деятельность государства связана с защитой демократии, прав и свобод личности. Это, к примеру, такие случаи, когда возникает необходимость пресечения идеологии, призывающей к экстремизму, террору и иной подобной деятельности.

Республика Казахстан как формирующееся конституционное государство, должна защищать себя от распространения антидемократических идеологий и их организационных форм, не допуская и деятельность политизированных институтов гражданского общества, стремящихся насильственным путем изменить конституционный строй страны.

В этой связи п.3 ст.20 Конституции РК закономерно закрепляет ограничение идеологического многообразия, нарушающего конституционные ценности: «Не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия». Хотя эти конституционные ограничения содержатся в статье Основного Закона, регулирующей отношения в сфере свободы мысли и слова, они непосредственно касаются негативного проявления идеологического многообразия в обществе.

Конституция РК как идеологический документ приобретает особую значимость в условиях эволюционных, поэтапных демократических реформ. Дело в том, что она является документом долговременного действия и в силу этого способна соединять поколения казахстанского народа, концентрировать смысл их деятельности на первостепенных задачах строительства демократической государственности и рыночной экономики.

В литературе справедливо отмечается, что без политико-правовой идеологии немыслимо современное цивилизованное общество. Примером конституционных актов, воплощающих высокие образцы политико-правовой идеологии, могут служить Конституция США 1787 г., Основной Закон Федеративной Республики Германия 1949 г., Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г., которые выступают идеологическим фундаментом демократий и правовых систем стран западной демократии.

Таким образом, Конституция РК, концентрируя в себе правовое, политическое и ценностное начало, является Основным Законом государства и одновременно важнейшим политико-правовым и идеологическим документом. Именно в этом заключается основное качество Конституции, которое проявляется не только в юридических свойствах, определяющих ее существование как основополагающего нормативного правового акта, но и в ее социальных функциях, раскрывающих общественное предназначение и способы воздействия Основного Закона на общественные отношения.

## § 5. Основные принципы Конституции Республики Казахстан

Авторитет Конституции РК – это, прежде всего, авторитет заложенных в ее нормах и институтах основополагающих ценностей, руководящих идей (принципов), выражающих наиболее устойчивые, главные характеристики содержания Основного Закона. Все положения, закрепляемые Конституцией, строятся на основе исходных принципов, определяющих ее содержание, наиболее существенные черты, качественные свойства и предназначение как Основного Закона. По своему содержанию принципы Конституции являются нормативным выражением социальной сущности конституционно-правового регулирования, отражающего общие закономерности формирования демократического и правого государства. Раскрытие этих принципов, глубокое их уяснение в значительной степени способствуют правильному пониманию содержания и сущности самой Конституции Республики.

Понятие «принцип» (от лат. pricipium – основа, начало) в философской науке понимается в субъективном смысле как основное исходное положение, предпосылка какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, а в объективном – как исходный пункт, первооснова, самое первое (реальный принцип, принцип бытия).

Для понимания понятия «принципы Конституции РК» исходным моментом является также уяснение принципов права в целом, так как понятие принципов Конституции как Основного Закона неразрывно связано с более общим понятием принципов права, как основополагающих идей, начал, выражающих сущность права и вытекающих из фундаментальных идей справедливости и свободы.

Научное обобщение разнообразных определений принципов Конституции, как важнейших элементов ее содержания и качественных характеристик, существующих в огромном количестве в правовой литературе, позволяет сделать следующие выводы. Правовые принципы могут быть раскрыты учеными только в результате изучения объективной социально-правовой действительности. Поэтому исследование принципов права требует обстоятельного научного анализа, как системы действующего права страны, так и самой объективной действительности. И в этой связи целесообразно, на наш взгляд, понимать под принципами права – специфическое правовое выражение объективно существующих социально-экономических и политических закономерностей развития данного общества и государства.

Принципы права являются императивными нормами, т.е. все остальные нормы должны быть приведены в соответствии с ними. При этом принципы права – не только критерий правомерности других норм, они одновременно являются направляющими положениями для дальнейшего развития права, его конкретных норм, служащих раскрытию и осуществлению этих принципов.

Таким образом, признаки принципов права, раскрытые на основе права имеют общетеоретическое значение, т.к. указывают на основные свойства

правовых принципов вообще, как воплощенных в праве основных положений (руководящих начал, идей), определяющих содержание права и обусловленных, в конечном счете, объективными закономерностями развития правовой действительности.

Положения общей теории права о правовых принципах служат основой, на которую опирается конституционно-правовая наука при исследовании понятия и содержания принципов конституции. Однако задача любого специального юридического исследования не просто экстраполировать философские категории и категории общей теории права на государствоведческий материал, а на базе использования этих категорий сформулировать понятия, которые отражают специфику данной материи.

Большинство ученых формируют собственно принципы конституции как одной из ее основополагающих характеристик. Конституция, будучи ядром правовой системы государственной и общественной жизни, сама является центральным звеном конституционного права как отрасли права. Поэтому принципы государственного права как целого и конституции как его части не могут не совпадать.

Конечно, категория принципов общественного и государственного устройства страны имеет важное политико-правовое значение, а их закрепление в Конституции как Основном Законе государства и общества придает им еще большую значимость. Так, например, п.2 ст.1 Конституции РК 1995 г. установлено: «Основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте». Согласно п. 2 ст.91 (в изложении Закона РК от 10 марта 2017 г.), данные основополагающие принципы являются неизменными.

Кроме того, в тексте Конституции закрепляются и другие основополагающие начала устройства общества и государства, хотя они и не именуются собственно принципами (за исключением принципа разделения государственной власти на три основные ветви (п.4 ст.3) и конституционных принципов правосудия (п.3 ст.77). Однако все эти принципы Основного Закона, как фиксированные, так и не зафиксированные, в качестве принципов, имеют первостепенное значение для политического и социально-экономического развития РК.

В совокупности все эти вышеуказанные руководящие, основополагающие начала представляют собой принципы, установленные Конституцией РК, и тем не менее, на наш взгляд, они не всегда могут быть принципами самой Конституции, если не представляют собой исходные, принципиальные начала и идеи, в соответствии с которыми создается и функционирует Основной Закон государства и общества.

Вышеприведенные положения позволяют сделать обобщающий вывод о том, что понятие «принципы конституции» – как исходные, руководящие

начала построения и функционирования самой конституции, определяющие ее сущность, содержание, форму и социальное предназначение, нельзя смешивать с понятием «принципы, установленные или закрепленные конституцией» как основополагающих начал устройства общества и государства, провозглашенных в Конституции.

Итак, под *принципами Конституции РК понимаются исходные и руководящие начала и положения, определяющие наиболее существенные черты и качественные свойства, а также социальное предназначение Конституции как Основного Закона государства и общества, обуславливающие непосредственное содержание ее норм и институтов и способы их организации.*

Принципы Конституции имеют важное значение для общества и государства и в конечном итоге обуславливаются социально-экономическими, политическими, международными факторами, сложившимися к моменту принятия Основного Закона, а также стратегическими идеями развития страны.

Вместе с тем, принципы и нормы конституции в значительной мере моделируют общественные отношения и направляют их в нужное для развития страны русло.

Принципы Конституции РК, как и ее основные свойства, раскрывают типологические качества Основного Закона. Однако между принципами и основными свойствами Конституции есть качественные различия. Если основные черты и свойств Конституции определяют ее как особый нормативный правовой акт, то принципы же выявляют наиболее специфические для Основного Закона признаки, обуславливающие непосредственное содержание конституционных норм и институтов и отражающие общие принципы, присущие действующему праву РК. Принципы Конституции являются правовым выражением идей либерально-демократической доктрины об устройстве демократического и правового государства и общества. Все это говорит о том, что основные принципы и свойства Конституции – понятия неоднозначные, хотя, безусловно, тесно связанные между собой.

Считаем также важным подчеркнуть, что понятие *«принципы Конституции»* не следует смешивать с понятием *«принципы, установленные (зафиксированные) Конституцией».*

Так, в Конституции РК закреплен целый ряд ключевых и первостепенных принципов общественного и государственного устройства страны: основополагающие принципы деятельности Республики (п.2 ст.1), принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (п.4 ст.3), принцип признания идеологического и политического многообразия (п.1 ст.5) и др.

Безусловно, все эти принципы, установленные Конституцией, имеют определяющее значение для полноправного и эффективного функционирования всего общества и государства. Речь идет, прежде всего, об основополагающих принципах деятельности РК: общественном согласии и по-

литической стабильности, экономическом развитии на благо всего народа, казахстанском патриотизме, решении наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами (п.2 ст.1 Конституции).

Вместе с тем, на наш взгляд, в данном случае допускается смешение понятий «принципы Конституции» как руководящих (исходных) начал содержащихся в тексте Конституции положений с принципами, которые устанавливаются Основным Законом в связи с организацией и деятельностью государственных органов и общественных институтов РК. Нет сомнения в том, что эта категория принципов имеет чрезвычайно важное значение, а их конституционное закрепление придает им еще большую социально-политическую и нормативную значимость. Но все же вышеуказанные принципы не должны смешиваться с принципами Конституции как исходными началами, руководящими идеями строительства самого Основного Закона, определяющими его основное содержание, форму и социальное предназначение.

Основные принципы Конституции, как правило, не конкретизированы в ее правовых предписаниях, но, тем не менее, воплощены в непосредственном содержании преамбулы и разделе первом Основного Закона. В этой связи важно отметить, что в современной западной конституционной доктрине признается, что конституцию составляют не только нормы, содержащиеся в ее тексте, но такие принципы и идеи, которые не определены прямо ни в одном конституционном положении, но вытекают из их совокупности, из общего смысла и значения. Именно благодаря конституционным принципам положениям Конституции присуща высокая степень нормативного обобщения.

Важно отметить, что принципы Конституции являются относительно более устойчивыми по сравнению с ее предписаниями, предназначенными регулировать конкретные общественные отношения (например, нормами Конституции, регулирующими правовой статус высших органов государства). Дело в том, что вышеуказанные нормы могут изменяться, но только строго в соответствии с относительно стабильными принципами Конституции Республики (например, принципами народного суверенитета, гуманизма, конституционной законности и др.). Если же конкретные предписания Конституции не будут соответствовать ее принципам, возникает противоречие, которое может быть преодолено опять-таки посредством приведения этих норм в соответствии с принципами Основного Закона.

Основные принципы Конституции включают не только конституционно-правовые, но и важнейшие социально-политические категории, которым Основной Закон придает правовое значение. В этой связи *критерием классификации основных принципов Конституции является не только ее конституционно-правовое, но и социально-политическое содержание, выраженное в ее нормах.* Дело в том, что принципы Конституции объективно обусловлены характером социально-политических отношений и отражают общие закономерности функционирования и развития РК как формирую-

щегося конституционного государства. Вместе с тем основные принципы Основного Закона имеют определяющее воздействие на весь ход социально-политических отношений, а также первостепенное значение при формулировании принципов отраслей действующего права Республики.

На основании вышеизложенного к основным принципам РК могут быть отнесены следующие: *принцип народного суверенитета; принципы конституционной законности; принцип гуманизма; принцип стабильности Конституции; принцип разделения на ветви единой государственной власти.*

Принцип *народного суверенитета* означает принадлежность государственной власти в Республике народу Казахстана и верховенство народа в осуществлении власти через формы непосредственной (республиканский референдум и свободные выборы) и представительной демократии (делегирование осуществления власти народом государственным органам). Принцип народного суверенитета является исходным началом для самого Основного закона. Именно поэтому п.1 ст.1 Конституции провозглашается, что РК утверждает себя демократическим государством. Этой руководящей идее подчинено и содержание ст.3 Конституции, согласно которой «единственным источником государственной власти является народ».

Таким образом, народный суверенитет составляет основу государственного суверенитета и реален лишь во взаимосвязи с народным представительством. Вместе с тем, реальность народного суверенитета, как показывает политическая практика, зависит от подготовленности народа к осуществлению политической власти, степени его участия в управлении государственными делами. Идея подлинного народовластия находит свое выражение и в конституционном закреплении системы единства и разделения властей, основных прав и свобод граждан, в конституционных принципах организации и деятельности органов государства, и вообще – во всем тексте Основного Закона страны.

Принцип *конституционной законности* означает, прежде всего, обеспечение строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми субъектами права Конституции и конституционного законодательства РК. Важно отметить, что идеями законности практически пронизано все содержание Основного Закона. Конституционная законность представляет собой совокупность политико-правовых явлений, которая характеризует процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества и реализации идеи социальной справедливости путем строгого и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции и законов РК.

Принцип законности коренится в самой природе РК как формирующегося конституционного государства и распространяется на все формы и методы его деятельности. В этой связи принцип законности действует не только в сферах конституционного правотворчества и исполнения норм Конституции, но и является правовой основой нормальной жизни общества и государства.

Принцип законности служит целям охраны и защиты прав и законных интересов граждан, общественных объединений, укрепления дисциплины и общественного порядка. В связи с этим Конституция РК требует от органов государства, должностных лиц строгого подчинения ее нормам, сознательного и неуклонного их исполнения. Так, п.4 ст.3 Конституции закреплено, что государственная власть в Республике осуществляется на основе Конституции и законов. Важную роль в обеспечении конституционной законности играют высшие органы государства: Президент Республики как символ и гарант незыблемости Конституции; Парламент и Правительство; Конституционный Совет, обеспечивающий верховенство Конституции.

В числе правовых гарантий конституционной законности необходимо назвать принесение присяги Президентом Республики, депутатами Парламента, членами Конституционного Совета и Правительства Республики; право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; ответственность должностных лиц за нарушение норм Конституции и конституционного законодательства и д.р.

Существенным средством укрепления конституционной законности служит также деятельность органов суда и прокуратуры Республики. Так, согласно нормам п.1 ст.83 Конституции, прокуратура от имени государства осуществляет в установленном законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК.

Принцип *гуманизма* означает, что РК, признавая в каждом индивиде высокое достоинство личности, утверждает высшими ценностями государства – человека, его жизнь, права и свободы (п.1 ст.1 Конституции). В этой связи многочисленные статьи Основного Закона пронизаны гуманистическими идеалами, нацеленными на отстаивание достоинства человека. Так, раздел второй Конституции РК, посвященный основам правового статуса человека и гражданина, открывается перечнем не социальных, а личных прав и свобод, утверждающих достоинство человека, его честь и репутацию. В соответствии с принципом гуманизма личности предоставляются такие права и возлагаются на нее такие обязанности, которые обеспечивают ее достоинство, всестороннее развитие ее физических и духовных потребностей и удовлетворение материальных и культурных потребностей.

Гуманизм, являясь основополагающим принципом Основного Закона, находит свое воплощение в конституционных положениях о признании прав и свобод человека абсолютными и неотчуждаемыми, равенстве прав и свобод, человека и гражданина, равенства всех перед законом и судом и др.

В соответствии с принципом гуманизма РК гарантирует неприкосновенность достоинства человека, устанавливая, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (ст.17 Конституции). В этой связи особое значение имеет и пункт 1 статьи 18 Конституции, в котором

установлено, что каждый имеет право на защиту своей чести и достоинства.

Принцип *стабильности* Конституции РК означает, что Основной Закон является нормативным правовым актом долговременного действия, положения которого имеют устойчивый характер. Принцип стабильности Конституции вытекает из ее особой роли как центрального стабилизирующего ядра действующего права страны. Принцип стабильности конституции в правовой литературе обычно объясняется положениями об особом порядке ее принятия и изменения. Вместе с тем основанием стабильности норм Основного Закона является не только особый порядок принятия или внесения поправок в него.

Стабильность Конституции определяется, в первую очередь, ее сущностью как политико-правового акта, закрепляющего основополагающие, фундаментальные отношения и связи в обществе. В этой связи стабильность Основного Закона обусловлена природой общественного и государственного устройства Республики, устойчивостью всей социальной системы казахстанского общества, определенностью отношений между личностью и государством. Отсюда вытекает, что стабильность положений Конституции зависит от устойчивости общественных отношений, являющихся предметом конституционного регулирования. Да и мировая конституционная практика показывает, что нестабильность конституций, в частности государств афро-азиатского региона, прежде всего, обуславливается нестабильностью регулируемых ими общественных отношений. Таким образом, при внесении изменений и дополнений в Конституцию важно учитывать характер стабильности общественных отношений, подлежащих отражению и закреплению в Основном Законе. Возможность дополнений и изменений в Конституцию зависит от самой практики политической жизнедеятельности общества. Изменения в Конституцию необходимо вносить тогда, когда уже невозможно решить назревшие проблемы жизнедеятельности общества другими средствами.

Принцип *разделения единой государственной власти* означает, прежде всего, что по субъекту и источнику, по волевому содержанию и предназначению государственная власть в РК является единой. Это власть народа Республики, закрепленная в п.1 ст.3 Конституции РК, согласно которому народ признается единственным источником государственной власти. В соответствии с этой исходной посылкой в п.4 ст.3 Основного Закона закреплено: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов». Все ветви государственной власти, действуя от имени народа и государства, обязаны проводить единую государственную политику и руководствоваться Конституцией и законодательством Республики, в которых выражена воля казахстанского народа.

Принцип единства государственной власти не исключает создания различных видов государственных органов, выполнения ими персональных функций по осуществлению единой государственной власти. В этой связи разделение государственной власти на три основные ветви означает не простое разграничение компетенции органов государства, так как все ветви власти являются самостоятельными в отведенных им Конституцией и законодательством Республики сферах деятельности.

Единораздельная целостность государственной власти в РК в контексте конституционных положений и норм означает функциональное ее разделение, не отрывающее частей от целого, все три ветви власти представляют подсистемы единой государственной власти. В целом разделение единой государственной власти на ветви направлено на недопущение возможного обратного слияния институтов власти, ведущего к подавлению полномочий отдельных органов власти и произволу единовластного органа.

## § 6. Форма и структура Конституции Республики Казахстан

Форма Конституции РК представляет собой особый способ организации заключенного в ней правового материала в единый кодифицированный нормативно-правовой акт, в котором находят свое выражение объективные взаимосвязи принципов, институтов и норм Основного Закона.

Вопросы формы Конституции имеют важное социально-политическое значение, т.к. от их правильного решения в известной степени зависит раскрытие сущности и содержания конституционного текста. Уяснение формы Конституции актуально и для понимания ее концепции, поскольку каждая ее часть является элементом общей композиции Основного Закона.

Форма Конституции дает представление о том, каковы внутренняя организация содержания Основного Закона и внешнее выражение его составных частей, выражающих это содержание (преамбулы, разделов и статей Конституции). В этой связи можно выделить внешнюю и внутреннюю стороны формы Конституции РК.

*Внешняя сторона* формы Конституции – это обусловленная объективными закономерностями общественного и государственного строя РК субъективная организация конституционных норм, создаваемая законодателем с учетом требований законодательной техники. Она выражает логическую последовательность расположения преамбулы, разделов и статей в тексте Конституции, их внутреннюю согласованность, обеспечивает отсутствие противоречий внутри текста.

Последовательность расположения разделов в Конституции отражает объективные отношения и связи социальных явлений казахстанского общества. Так, характер отношений «личность – общество – государство» является производным от сущности и содержания государственного и общественного устройства Республики. В этой связи раздел личности, следует

за разделом «Общие положения», закрепляющим основы конституционного строя РК.

Под *внутренней стороной* формы Конституции понимается ее структура, т.е. принятый в Основном Законе порядок его организационного построения, посредством которого устанавливается система выделения и последовательного расположения однородных конституционных норм в разделы. Структура Конституции отражает логическую связанность ее институтов на основе конституционных принципов. В отличие от внешней стороны формы Конституции, которая представляет собой систему, включающую в себя преамбулу, разделы и статьи, структура проявляется как определенная взаимосвязь между институтами, а также внутри самих институтов Основного Закона.

Таким образом, структура Конституции РК – это сложное правовое образование, в котором четко выделяются его составные части (совокупность правовых норм, входящих в преамбулу и разделы Основного Закона), которые строго субординированы, логически и функционально предполагают друг друга.

В этой связи основным критерием распределения всего текста Конституции является *предмет правового регулирования*, т.е. сфера (область) общественных отношений, которая регулируется конституционными нормами. В свою очередь качественная однородность той или иной сферы общественных отношений (основ конституционного строя, правового статуса личности, правового положения органов государства и местного самоуправления) лежит в основе обобщения правовых норм в определенные институты (разделы) Конституции РК.

Хотя все разделы Конституции взаимосвязаны и проникнуты органическим единством, они не равнозначны по своему значению, объему и роли в процессе воздействия на общественные отношения. Это положение объясняется тем, что различные сферы общественных отношений далеко не одинаковы по своему удельному весу и составу. Именно этот фактор, основанный на учете взаимосвязи конституционных норм друг с другом и их социально-политической значимости, лежит в основе определения последовательности расположения в Конституции ее норм, объединенных в соответствующие разделы.

Необходимым условием более глубокого познания содержания Конституции РК является анализ ее формы в историческом аспекте. Так, форма Конституций Казахской ССР на различных этапах ее развития не была постоянной. Дело в том, что структура советских конституций зависела не только от предмета регулирования, но и от господствовавшей в стране марксистско-ленинской идеологии. В них, прежде всего, отражались сложившиеся на конкретный исторический период развития страны представления марксистско-ленинской теории о конституции, науке советского государственного права в целом.

Конституция Казахской ССР, принятая на X Всеказахском Съезде Советов 26 марта 1937 г., включала в себя 11 глав, в которые входили 125 статей. В первых главах Конституции закреплялись основы общественного и государственного устройства, правовой статус высших и местных органов государственной власти Казахской ССР. Глава, посвященная основным правам и обязанностям граждан, включалась в состав Конституции в качестве одной из заключительных глав.

Конституция Казахской ССР, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Республики девятого созыва 20 апреля 1978 г. состояла из преамбулы, десяти разделов, 19 глав, которые последовательно объединяли 173 статьи. Конституция стала в значительной мере более объемной и углубила систематизацию конституционных норм по предметному признаку. Так, в разделе 1 «Основы общественного строя и политики» были выделены главы «Политическая система», «Экономическая система», «Социальное развитие и культура». Важной особенностью Конституции Казахской ССР 1978 г. явилось то, что раздел, посвященный взаимоотношениям государства и личности, был поставлен на второе место, после раздела, закреплявшего основы общественного строя и политики Республики. В целом это свидетельствовало о значительном расширении предмета конституционной регламентации, более высоком уровне формирования государственно-правовых институтов страны.

Как известно, Конституция Казахской ССР 1978 г. на последующих этапах своего существования была наиболее нестабильной, причем структура изменялась самым радикальным образом. Наиболее глубокий и противоречивый характер Конституция приобрела в связи с распадом Союза ССР и образованием суверенного государства – РК. В основном процесс конституционного реформирования пошел по пути внесения многочисленных изменений и дополнений в Конституцию Республики. Несмотря на множественные поправки, Конституция Республики не могла уже быть юридической базой происшедших в связи с крахом тоталитарного режима и распадом советской империи коренных перемен в стране.

Независимому государству – Республике Казахстан – необходима была новая Конституция, прежде всего, для того, чтобы не только закрепить на высшем уровне коренные преобразования в обществе, но и изложить их в строгой форме, во взаимном структурном согласовании. В этой связи на девятой сессии Верховного Совета РК двенадцатого созыва 28 января 1993 г., была принята первая Конституция независимого Казахстана. Ее структура включала в себя преамбулу, четыре раздела, включавших двадцать одну главу и 131 ст., а также переходные положения, состоявшие из трех частей и тринадцати статей.

Важной особенностью структуры Конституции 1993 г. явилось включение института основ конституционного строя в преамбулу Основного Закона. Основная часть Конституции, сгруппированная в разделы, начиналась с раздела «Гражданин, его прав, свободы и обязанности». Только затем

шли разделы, посвященные соответственно основам общественного и государственного устройства страны. Отдельный раздел отводился вопросам гарантий соблюдения Конституции Республики.

В основу Конституции РК 1993 г., как известно, легла модель парламентарной республики при относительно слабой президентской власти. В этой связи в конституционной системе органов государства приоритетное место было отведено Верховному Совету, что получило отражение в структуре Конституции: глава 12 Основного Закона «Верховный Совет» была размещена перед главой, посвященной правовому статусу Президента Республики.

Важным этапом в конституционном развитии РК стало принятие народом Казахстана новой Конституции на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. Как и Конституция 1993 г., Основной Закон РК 1995 г., воспринял форму, характерную для многих современных демократических конституций. Вместе с тем его форма отразила характерные черты переходного времени и условия, сложившиеся в стране. Это проявлялось, в частности, при выборе президентской формы правления, и особенно при распределении полномочий между высшими органами государства – Президентом Республики, Парламентом и Правительством.

Форма Конституции РК 1995 г. включает в себя преамбулу и девять разделов, последовательно объединивших 98 статей. В ней отражены три конституционных блока основополагающих проблем: 1) основы конституционного строя Республики; 2) основы правового статуса личности; 3) система органов государства и основы местного самоуправления.

Конституция Республики начинается с преамбулы – вступительного текста, содержащего в себе торжественную формулу провозглашения Основного Закона, предельно емко и кратко характеризующего цели и мотивы его принятия. В ней провозглашены исторические цели народа Казахстана, его идеалы, обозначены социальные ценности Республики – свобода, равенство, согласие, ответственность перед нынешним и будущими поколениями. Эти положения преамбулы имеют принципиальное значение в политическом, правовом и идеологическом плане, выступая в качестве тех необходимых ориентиров, которые позволяют понять смысл учреждаемых институтов государства, способствуют адекватному толкованию и правильному применению статей Конституции. В этой связи интересно и значимо определение преамбулы, как своеобразной увертюры к тексту конституции, создающей эмоционально-психологический настрой для восприятия Основного Закона страны.

Первый раздел Конституции «Общие положения» устанавливает основы конституционного строя Республики, составляющие совокупность ее основных принципов, являющихся первичной нормативной базой, как для остальных предписаний Основного Закона, так и для всей правовой системы государства. Нормы этого раздела закрепляют основные фундаментальные характеристики государства, его высшие ценности – человека,

его жизнь, права и свободы; принципы народовластия; идеологический и политический плюрализм (многообразие); правовую систему страны; основы права собственности; государственный язык и другие ключевые устои государственного и общественного устройства РК.

За разделом, посвященным основам конституционного строя, следует раздел «Человек и гражданин». Ведущее место раздела, посвященного правовому статусу личности, свидетельствует о том, что в основе Конституции лежит идея уважения к человеку, а сам принцип, согласно которому человек – это высшая ценность государства, является исходным и основополагающим. В этом разделе последовательно закреплены положения о гражданстве РК и его принципах, основные права, свободы и обязанности личности и гарантии их осуществления.

В последующих разделах Конституции (III–VIII) устанавливается система государственных органов Республики, их полномочия и основы их взаимодействия. В Конституции 1995 г. более четко по сравнению с предыдущей Конституцией 1993 г. проработаны нормы о разделении единой государственной власти на ветви. Это начисто исключает вероятность двоевластия и обеспечивает слаженную работу госорганов.

Действующая Конституция внесла коренные изменения в систему высших органов государства. Вместо Верховного Совета учрежден двухпалатный Парламент Республики. Нормы Конституции характеризуют РК как государство с президентской формой правления. В этой связи перечень разделов о государственных органах открывает раздел о Президенте Республики, в котором подтверждается новый статус Президента Республики, присущий ему как главе государства.

Далее идут разделы, закрепляющие статус Парламента, Правительства, Конституционного Совета, органов суда и прокуратуры Республики. Отдельный раздел посвящен регламентации статуса органов местного государственного управления и самоуправления.

Последний раздел Конституции «Заключительные и переходные положения» регламентирует вопросы введения Основного Закона в действие и внесения в него изменений и дополнений, принятия конституционных и иных названых в нем законов, порядка применения действовавшего на момент вступления в силу Конституции законодательства Республики.

Таким образом, форма Конституции имеет важное научно-практическое значение, поскольку она формирует логическую структуру Основного Закона и от нее в решающей степени зависит раскрытие самого содержания Конституции. Форма Конституции имеет большое значение и для удобства пользования ее текстом. Непременный учет формы Конституции является существенным элементом для квалифицированной правотворческой и правоприменительной деятельности органов государства.

**Рекомендуемая литература:**

1. Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. – Караганда, 2002;

2. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. – Алматы, 2003;

3. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. – М., 2010;

4. Караев А.А. Конституционная безопасность РК: состояние, проблемы и механизм обеспечения. – Алматы, 2017;

5. Караев А.А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. – Алматы, 2010;

6. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

7. Котов А. К. Конституционализм в Казахстане. Опыт становления и эффективность становления власти. – Алматы: Жеті жарғы, 2000;

8. Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. РК: хроника утверждения конституционализма. – Алматы: Қазақ университеті, 2019;

9. Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук). – Нур-Султан, 2019;

10. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – Спб.: Университетский издательский консорциум, 2015;

11. Хабриева Т.А., Чиркин В.А. Теория современной конституции. – М., 2005.

## *Глава 2. Конституция в потоке истории Казахстана*

### § 1. История развития конституционализма в Казахстане

В истории Казахстана насчитывается пять конституций, которые последовательно были приняты в 1926 г., 1937 г., 1978 г., 1993 г. и 1995 г. Как видно, сроки их действия составляют 11, 41, 15 и 2 года, что показывает в целом относительную стабильность конституций Казахстана.

Первые три Конституции Казахстана были по своему типу *советскими социалистическими конституциями.* Но, учитывая, что история развития государственности Казахстана уходит корнями вглубь веков, необходимо отметить, что первым конституциям Казахстана предшествовали следующие акты, носившие поистине исторический характер: Программа партии «Алаш», Декларация прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР, Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики», Положение об организации Советской власти в Киргизской (Казахской) АССР.

Так, *«Программа партии «Алаш»* (составители: Букейханов А., Байтурсунов А., Дулатов М.-Я., Гумаров И., Жаждибаев Т., Бирмеканов А.), впервые опубликованная в газете «Қазақ» от 21 ноября 1917 г., «по словам Первого Президента Республики – Елбасы Н.А. Назарбаева: «несла в себе больше конституционализма, нежели все Конституции советской модификации»[1].

В п. 1 Программы партии «Алаш» подчеркивалось, что Россия должна стать демократической федеративной республикой. Каждое отдельное государство в федеративной республике должно быть автономно и управляться само собой на одинаковых правах и интересах. Во главе Правительства должно стоять Учредительное собрание, в промежутках – Президент, избираемый Учредительным собранием и Государственной думой на определенный известный срок: «Президент управляет через совет министров, ответственен перед учредительным собранием и государственной думой. Законодательная власть сосредоточена в руках только государственной думы, которой принадлежит право контроля над правительством. Правом выборов пользуются все без различия происхождения, вероисповедания и пола. Выборы депутатов производятся прямым равным и тайным голосованием»[2].

Кроме того, в конституционной истории Казахстана большое значение принадлежит проекту Конституции Б. Сыртанова – «Қазақ елі» – Устав страны казахов. Широкому кругу читателей более известен проект политической программы партии «Алаш». Оба документа стали альтернативными советским конституционным актам. Проекты «Қазақ елі» и партии «Алаш» не затрагивают прямо вопросы конституционного контроля. Однако для понимания историко–правовых аспектов становления конституционного контроля в нашей стране мы посчитали возможным проведение сравнительного анализа названных документов и действующей Конституции РК[3].

Впервые полный текст Устава «Қазақ елі» был опубликован в 1992 г. в газете «Түрік бірлігі»[4].

Документ состоит из введения (преамбулы), четырех разделов – О самостоятельной республике Казахская страна (I), О правах человека (II), О Казахской земле (III), О суде (IV), включающих 28 статей[5].

---

[1] См. *Нурмагамбетов А.М.* Истоки казахстанского конституционализма. – Казахстанская правда. – 2015, 29 августа.

[2] Программа партии «Алаш». – http://bibliotekar.kz/kurs-lekcii-po-istorii-kazahstana/programma-partii-alash.html; *Тасбулатов М.* Становление и развитие Конституции Республики Казахстан. – Павлодар, 2007. – С. 38.

[3] *Тлепина Ш.В.* Историко–правовые аспекты утверждения конституционного контроля и новой государственности Казахстана. – В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. – С. 60.

[4] *Өзбекұлы С.* Алғашқы Конституция жобасының авторы – Барлыбек Сыртанов // Алматы ақшамы. – 2007. – 12 маусым. – № 71 (3853). – 11 б.

[5] См. более подробно: *Тлепина Ш.* Устав «Қазақ елі» как отражение государственно-правовых взглядов Барлыбека Сыртанова – Право и государство (Астана). – 2015, № 3(68). – С. 66-74.

В Программе партии «Алаш» также отмечалось: «Автономия киргиз слагается из областей и входит в Российскую федерацию наравне с другими народностями. …В Российской федерации существует равноправие, неприкосновенность личности и свобода слова, печати и союзов. … Религия должна быть отделена от государства. Все должны быть свободны и равны. …».

Далее, 6 октября 1920 г. Первым Учредительным Всекиргизским (казахским) съездом Советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов Киргизской (Казахской) АССР была принята *Декларация прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР*, в обобщенной форме закрепившая основы общественного и государственного устройства Советского Казахстана. В Декларации торжественно закреплялось: «Территория Киргизского края объявляется республикой Советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Органами управления Автономной КССР являются местные Совдепы, КирЦИК и Совнарком К(А)ССР. … К(А)ССР входит как автономный член в свободный федеративный Союз Советских республик, объединенных в РСФСР».

Закрепляя политические основы социалистического строя, Декларация провозглашала, что в КАССР, как и в других автономных частях Российской Советской федерации: «эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Вся власть – законодательная, исполнительная и контролирующая – должна принадлежать целиком и исключительно трудящемуся народу». Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п., все граждане обоего пола, которым «ко дню выборов исполнилось 18 лет и которые добывают средства к жизни личным производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда»[1].

Пунктом 4 Декларации прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР объявлялась главная задача – вместе с РСФСР уничтожение эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадная борьба с эксплуататорами, к какой бы нации они не принадлежали, и установление социалистической организации общества.

Согласно пункту 8 Декларации прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР, на основании постановлений Учредительного съезда по главным отраслям советского строительства Президиуму Центрального исполнительного комитета Киргизской (Казахской) АССР было поручено *«разработать проект Основного закона К(А)ССР».*

Исключительно конституционное значение имел также *Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики».* Органами управле-

[1] Хрестоматия по истории Казахстана.1900-1945. – Сост. *Козыбаев И.М., Козыбаев М.К.* – Алматы, 1994.

ния КАССР, как составной части РСФСР, согласно пункту 3 Декрет ВЦИК и СНК РСФСР, провозглашались местные Советы депутатов, Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров КАССР. Для управления делами КАССР Декретом учреждались народные комиссариаты (внутренних дел с управлением почт и телеграфов, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, земледелия, финансов, путей сообщения и др.). При этом пунктом 7 Декрета закреплялось: «Народные комиссариаты К(А)ССР – внутренних дел (без управления почт и телеграфов), юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия – автономны в своих действиях и ответственны непосредственно перед Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом».

12 октября 1920 г. Всекиргизским (казахским) Съездом Советов, созванным «на одной общей основе – 1 делегат на 20 000 жителей К(А)ССР», был единогласно принят проект Положения об организации Советской власти в К(А)ССР.

Пунктом 1 Положения в соответствии с пунктом 3 Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики» объявлялось: «Органами управления Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики являются местные Совдепы, ЦИК и Совнарком К(А)ССР[1]. … Этим сказано, что организация местной и центральной власти строится в К(А)ССР в формах общих с РСФСР и основана на том же характерном для советской организации власти – соединении законодательной, исполнительной и контролирующей власти».

Высшей властью К(А)ССР «в рамках оговорок об единстве и подчинении основным линиям работы и соответствующим аппаратам РСФСР» провозглашался Всекиргизский съезд Советов, созывавшийся КирЦИКом один раз в год. Всекиргизский съезд Советов избирал КирЦИК в составе не свыше 75 членов и 25 кандидатов к ним. КирЦИК был ответственен перед Всекиргизским съездом Советов, и в период между сессиями Всекиргизского съезда являлся высшей властью К(А)ССР.

Кроме того, КирЦИК объявлялся законодательным, распорядительным и контролирующим органом К(А)ССР. Согласно нормам пункта 13 Положения об организации Советской власти в К(А)ССР было установлено: «КирЦИК дает общее направление деятельности рабоче-крестьянского правительства Кирреспублики и всех органов Советской власти в крае, объединяет и согласует работу по законодательству и управлению и наблюдает за проведением и осуществлением в жизнь основных положений Декларации прав трудящихся К(А)ССР, постановлений Всероссийского и Киргизского съездов Советов и центральных органов Советской власти РСФСР и К(А)ССР».

---

[1]Декрет ВЦИК и СНК от 26 августа 1920 г. «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики». – http://bibliotekar.kz/istorija-kazahstana-za-11-klass-hrestoma/dekret-vcik-i-snk-ob-obrazovanii-avtonom.html

КирЦИК, проводивший каждые три месяца сессионные заседания, также созывал Всекиргизский съезд Советов, которому представлял отчет о своей деятельности и доклады по общей политике и отдельным вопросам; рассматривал и утверждал проекты декретов и иных предложений, вносимых Совнаркомом К(А)ССР или отдельными ведомствами, издавал собственные декреты и распоряжения.

Руководил заседаниями КирЦИКа Президиум КирЦИКа, в состав которого входили 10 членов и 5 кандидатов в члены ЦИКа. Президиум, являясь руководящим центром по инструктированию всей советской работы, как в центре, так и на местах, готовил материалы для заседания КирЦИКа, вносил проекты декретов на рассмотрение пленума КирЦИКа, наблюдал за исполнением постановлений КирЦИКа, ведал сношениями от имени КирЦИКа, разрешал иные вопросы в порядке управления. Между заседаниями КирЦИКа Президиум имел право утверждать постановления Совета Народных Комиссаров КАССР, приостанавливать его постановления, перенося их на разрешение ближайшего пленума КирЦИКа, назначал отдельных народных комиссаров по представлению Совета Народных Комиссаров.

Общее управление делами КАССР, в соответствии с предписаниями Положения об организации Советской власти в К(А)ССР принадлежало Совету Народных Комиссаров К(А)ССР (Кирсовнаркому), который издавал декреты, распоряжения, инструкции, принимал «все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни». Кирсовнарком о всех своих постановлениях и решениях немедленно сообщал КирЦИКу, который был вправе отменить или приостановить любое его постановление или решение. Кроме того, все постановления и решения Кирсовнаркома, имевшие крупное общеполитическое значение, представлялись на рассмотрение и утверждение КирЦИКа. Члены Кирсовнаркома, стоявшие во главе отдельных народных комиссариатов (внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и др.), были ответственны перед Кирсовнаркомом и КирЦИКом[1].

Согласно предписаниям раздела «О пределах ведения Всекиргизского съезда Советов и КирЦИК» Положения, ведению Всекиргизского съезда Советов и КирЦИК подлежали: утверждение, изменение и дополнение Конституции К(А)ССР; общее проведение и руководство внутренней политикой К(А)ССР; проведение общегосударственных налогов; проведение основ организации вооруженных сил РСФСР; проведение основ общего законодательства, судоустройства и судопроизводства, гражданского и уголовного законодательства применительно к бытовым условиям казахского народа и другие вопросы внутреннего управления К(А)ССР.

При этом пунктом 34 Положения об организации Советской власти в К(А)ССР закреплялось: «Исключительному ведению Всекиргизского съезда Советов подлежит установление, дополнение и изложение основных начал внутренней Конституции К(А)ССР».

[1] Казахстан – 100 лет назад. Октябрь 1920 года. – https://zonakz.net/2020/10/12/kazaxstan-100-let-nazad-oktyabr-1920-goda/

В этой связи Учредительный съезд Советов К(А)ССР дал указание высшим органам власти Республики разработать проект Конституции К(А)ССР. Подготовленный проект Конституции был обсужден на IV съезде Советов К(А)ССР в 1924 г., который принял его за основу и поручил ЦИК К(А)ССР окончательно отредактировать текст Основного Закона.

Окончательная редакция проекта Конституции К(А)ССР была принята Постановлением ЦИК К(А)ССР от 18 февраля 1926 г. *«О принятии Конституции (Основного Закона) Киргизской Социалистической Советской Республики».* ЦИК К(А)ССР окончательный текст проекта Конституции КАССР представил во ВЦИК, который по Конституции РСФСР 1925 года должен был утверждать Конституции автономных республик. Однако ВЦИК проект Конституции КАССР не рассматривал[1]. Об этом подробнее будет сказано ниже, однако полагаем правильным рассмотреть более подробно содержание конституционного документа автономной республики той эпохи.

Первый раздел Конституции составляла «Декларация прав трудящихся КАССР, принятая Первым Всекиргизским съездом Советов» с некоторыми редакционными поправками. Декларация объявляла территорию Киргизского (Казахского) Края «Республикой Советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Органами управления автономной КАССР являются местные Совдепы, КирЦИК и Совнарком КАССР. … КАССР входит, как автономная единица в свободный Федеративный Союз Советских Республик, объединенных РСФСР».

Во втором разделе Основного закона «Общие положения Конституции Киргизской Советской Социалистической Республики» провозглашалось: «КАССР, как автономная единица – на началах федерации – входит в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, и через нее участвует в Союзе Советских Социалистических Республик. … Высшая власть в КАССР принадлежит Всекиргизскому съезду Советов, а в периоды между съездами – Киргизскому Центральному Исполнительному Комитету Советов».

В разделе закреплялась основная задача, рассчитанная на переходный момент Конституции АССР 1926 г., которая заключалась: «в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата, беднейших киргиз и крестьянства в виде мощной советской власти – в целях полного подавления буржуазии, байства и кулачества, уничтожения национального гнета, создания условий взаимного доверия и братского сотрудничества народностей, населяющих КАССР и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

В разделе также закреплялись некоторые вопросы правового статуса трудящихся граждан. Так, ст. 14 Конституции провозглашалось: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести, церковь отделяется от государства и школа от церкви, а свобода религиозной и ан-

[1] *Махамбетова-Калыкова А.* История становления Конституции РК. – https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30463676#pos=9;87

тирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами». Статья 16 Основного Закона также гласила: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний КАССР, признавая право граждан Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п., предоставляет в распоряжение рабочего класса, киргизской и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением».

Исходя из солидарности трудящихся всех наций мира, Конституция в ст. 18 устанавливала: «КАССР предоставляет все политические права своих граждан иностранцам, проживающим на ее территории, для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующимся чужим трудом трудовому кочевому и полукочевому населению и крестьянству и признает за местными советами право предоставить таким иностранцам без всяких затруднительных формальностей права гражданства».

Вместе с тем статьей 20 Основного Закона фиксировалось: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, КАССР лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической республики».

В четвертом разделе «Конструкция Советской власти» Конституции КАССР 1926 г., содержавшем подразделы «А» (Организация центральной власти) и «Б» (Организация советской власти на местах) закреплялась организация центральной и местной власти КАССР.

Так, нормами главы четвертой «О Всекиргизском съезде Советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских и красноармейских депутатов» подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции, высшей властью КАССР провозглашался Всекиргизский съезд Советов, который составлялся «из представителей городских Советов, по расчету один депутат на четыре тысячи избирателей и представителей губернских съездов Советов, по расчету один депутат на 20000 жителей» (п. 23 Конституции).

Всекиргизский съезд Советов избирал Киргизский Центральный исполнительный комитет Советов (КЦИК) в числе 75 членов и 30 кандидатов к ним сроком на один год, который был, согласно ст. 27 Конституции КАССР: «всецело ответственен перед Всекиргизским Съездом Советов».

Очередные Всекиргизские съезды Советов созывались Киргизским ЦИКом Советов раз в год, который представлял Съезду отчеты о своей деятельности и доклады по внутренней политике и отдельным вопросам. Внеочередные Всекиргизские съезды Советов созывались КЦИКом по собственному почину или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее одной трети всего населения Республики, а также по постановлению Всероссийского Центрального исполнительного комитета Советов.

Глава пятая «О Киргизском центральном исполнительном комитете» подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г. устанавливала основы правового статуса

КЦИКа. Так, статьей 28 Конституции КАССР провозглашалось: «Киргизский Центральный Исполнительный Комитет в период между Съездами Советов является высшим законодательным, распорядительным органом Киргизский Социалистической Советской Республики». В этой связи ст. 29 Основного Закона закреплялось: «КЦИК Советов направляет деятельность рабоче-крестьянского Правительства и всех органов Советской власти на территории КАССР, объединяет и согласует работы по законодательству и управлению, и наблюдает за проведением в жизнь Конституции КАССР, постановлений Всекиргизских Съездов Советов, а также и постановлений Союзных и Всероссийских Съездов Советов и Центральных органов СССР и РСФСР, обязательных к исполнению в КАССР, на основании общесоюзной и федеральной конституции».

КЦИК, созываемый его Президиумом на очередные сессионные заседания не менее трех раз в год, также рассматривал и утверждал проекты декретов и постановлений, вносимые Президиумом КЦИК, Советом народных комиссаров и отдельными ведомствами, издавал собственные декреты и распоряжения.

Нормами Конституции на КЦИК, члены которого работали в народных комиссариатах или выполняли особые поручения КЦИК, также возлагалось образование Совета Народных Комиссаров для общего управления делами КАССР и народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления.

В период между сессиями КЦИК, высшим законодательным, распорядительным и инструктирующим органом власти КАССР являлся, согласно ст.36 Конституции КАССР 1926 г., Президиум КЦИК, состоявший из 11 членов и 4 кандидатов, избираемых КЦИК. На Президиум КЦИК возлагались сношения от имени КЦИК и разрешение всех вопросов, подлежавших ведению КЦИК.

Нормами главы шестой «О Президиуме Киргизского Центрального Исполнительного Комитета Советов» подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции КАССР, Президиуму КЦИК предоставлялось право: отменять постановления Совета Народных Комиссаров, губернских съездов Советов и губернских исполнительных комитетов; смещать и назначать народных комиссаров и их заместителей; созывать внеочередные губернские съезды Советов в случае необходимости перевыборов на них исполнительных органов; регулировать взаимоотношения между народными комиссариатами и другими центральными органами, с одной стороны, и губернскими исполнительными комитетами – с другой; объявлять на военном и исключительном положении всю территорию КАССР, или же отдельные ее местности с немедленным доведением об этом до сведения Президиума ВЦИК и ближайшей очередной сессии КЦИК; рассматривать и разрешать ходатайства о помиловании и реабилитации осужденных судебными и административными органами КАССР и др.

Глава седьмая «О Совете народных комиссаров» подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г. устанавливала правовой статус Совета народных комиссаров (СНК) КАССР, как органа общего управления КЦИК, который образовывался КЦИКом в составе Председателя СНК КАССР, заместителя Председателя, народных комиссаров внутренних дел, юстиции, труда, социального обеспечения, просвещения, финансов, здравоохранения и др.

СНК, всецело подчиненный и подотчетный Всекиргизскому съезду Советов, КЦИКу и его Президиуму, заслушивал доклады и планы работ народных комиссариатов и в пределах предоставленных ему КЦИКом прав, издавал декреты, распоряжения и инструкции, обязательные к исполнению на территории КАССР.

Согласно предписаниям главы восьмой «О народных комиссариатах» подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г., для непосредственного руководства отдельными отраслями управления, входящими в круг ведения Совета народных комиссаров, образовывались народные комиссариаты КАССР, делившиеся на две группы:

• автономные народные комиссариаты (внутренних дел, юстиции, социального обеспечения, просвещения, земледелия и здравоохранения). Автономные народные комиссариаты КАССР были всецело подчинены и подотчетны СНК и ЦИК КАССР (народные комиссары по ним назначались и смещались ЦИК КАССР);

• объединенные народные комиссариаты (внутренней торговли, финансов, рабоче-крестьянской инспекции, труда, Центральный совет народного хозяйства КАССР).Объединенные народные комиссариаты КАССР подчинялись СНК и ЦИК КАССР, осуществляя в своей деятельности директивы соответственных народных комиссариатов РСФСР (народные комиссары по ним назначались и смещались ЦИК КАССР по согласованию с соответствующими ведомствами РСФСР).

Во главе народных комиссариатов стояли народные комиссары КАССР – члены Совета народных комиссаров КАССР. При каждом народном комиссаре КАССР под его председательством образовывалась коллегия, члены которой утверждались СНК КАССР. Народные комиссары и коллегии при народных комиссариатах были всецело ответственны перед СНК и КЦИК Советов КАССР. Народный комиссар наделялся правом единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего народного комиссариата, доводя о них до сведения коллегии. В случае несогласия с тем или иным решением народного комиссара, согласно нормам ст. 53 Конституции КАССР, коллегия, не приостанавливая исполнения решения, мог обжаловать его в СНК или в Президиум КЦИК. Такое же право обжалования принадлежало и отдельным членам коллегии.

В главе девятой подраздела «А» (Организация центральной власти) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г. были закреплены предме-

ты ведения Всекиргизского съезда Советов и Киргизского центрального исполнительного комитета. Так, согласно ст. 55 Конституции КАССР, ведению съезда Советов и ЦИК Советов КАССР подлежали:

• утверждение, изменение и дополнение Конституции КАССР (они подлежали внесению на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов и ВЦИК);

• руководство внутренней политикой и законодательством по всем вопросам внутреннего строительства КАССР (подлежали внесению на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов и ВЦИК);

• общее административное деление территории, рассмотрение и разрешение вопросов о внутренних границах КАССР (подлежали внесению на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов и ВЦИК);

• установление плана народного хозяйства КАССР на основе единой хозяйственной политики СССР;

• утверждение бюджета КАССР и «все вопросы, которые они признают подлежащими своему разрешению».

При этом все декреты, постановления и распоряжения Верховных органов Союза ССР, законодательных органов РСФСР по вопросам, относящимся к ведению объединенных комиссариатов и других объединенных учреждений, считались обязательными к непосредственному исполнению и на территории КАССР.

В десятой главе «О съездах Советов» подраздела «Б» (Организация Советской власти на местах) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г. закреплялись основы правового статуса съездов Советов. Так, ст. 64 Конституции было установлено: «В границах всего ведения Съезд Советов (губернский, уездный, волостной) есть высшая в пределах данной территории власть, в период же между Съездами такой властью является Исполнительный комитет».

На съездах губернских, уездных, волостных Советов должны были принимать участие представители всех Советов, находящихся на территории данной административно-территориальной единицы, а равно и тех местностей (селений, фабрично-заводских, приисковых поселков и т.п.), где вопросы управления решались общим собранием избирателей.

Губернские съезды Советов составлялись из представителей уездных съездов Советов, городских Советов и от рабочих фабрично-заводских, приисковых и других поселков, расположенных вне городских поселений, не имеющих своих Советов и с числом избирателей в каждом предприятии не менее 50 – по расчету: один депутат на 10 000 населения от уездных съездов, один депутат на тысячу избирателей – от городских Советов и один депутат от пятидесяти избирателей – от рабочих поселков, но не свыше 300 депутатов на всю губернию.

Уездные съезды Советов составлялись из представителей волостных съездов Советов городов и от рабочих фабрично-заводских, приисковых и других поселков, расположенных вне городских поселений, не имеющих

своих Советов и с числом избирателей в каждом предприятии не менее 50 – по расчету 1 депутат на 1000 жителей – от волостных съездов, 1 депутат на 100 избирателей – от Советов городов и 1 депутат на 50 избирателей – от рабочих поселков.

Волостные съезды Советов составлялись из представителей всех Советов, имеющихся на территории волости по расчету один депутат на каждых 5 членов сельского (аульного) Совета. Сельские Советы, имеющие в своем составе менее 5 членов, посылали также одного депутата.

Съезды Советов созывались соответствующими по территории исполнительными органами Советской власти (исполнительными комитетами) по усмотрению комитетов или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее одной трети всего населения данного района, но не реже одного раза в год. Съезд Советов (губернский, уездный, волостной) избирал свой исполнительный орган – исполнительный комитет, число членов которого не должно было превышать: по губернии – 25; по уезду – 11 и по волости – 3.Исполнительный комитет был всецело ответственен перед избравшим его съездом Советов.

Одиннадцатая глава «О Советах депутатов» подраздела «Б» (Организация Советской власти на местах) четвертого раздела Конституции КАССР 1926 г. устанавливала основы правового статуса Советов депутатов, которые в границах своего ведения, согласно предписаниям ст. 69 Основного Закона были: «высшая в пределах данной территории власть».

Как было уже сказано выше, окончательный текст Конституции КАССР 1926 г. Центральный исполнительный комитет КАССР представил в ЦИК РСФСР, который по Конституции РСФСР 1925 г. должен был утверждать Конституции автономных республик Российской Федерации, но он его не утвердил. Дело в том, что последующее конституционное развитие Российской Федерации напрямую связывалось с возможным принятием новой Конституции РСФСР, которая по структуре и содержанию должна была совпадать с будущей Конституцией СССР и установления практически единообразного текста Конституций всех союзных республик. В результате «до 1937 года Казахстан не имел собственной формальной конституции, ее заменяла Декларация прав трудящихся Киргизской, а впоследствии Казахской АССР с последующими изменениями и дополнениями»[1].

Вместе с тем предшествовавшее принятию Конституции СССР 1936г. десятилетие было временем непрекращающейся борьбы между различными группировками внутри Всесоюзной коммунистической партии за политические методы строительства социалистического общества, закончившейся окончательной победой И.В. Сталина. В условиях сформировавшегося режима личной власти Сталина, построенного на жесткой централизации партийно-государственного управления, *5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР принимается новая Конституция СССР, по-*

[1] *Тасбулатов М.* Становление и развитие Конституции Республики Казахстан. – Павлодар, 2007. – С. 71.

*лучившая название «Сталинской».* Обновление всей конституционной системы СССР объяснялось вступлением страны в новый этап построения основ социализма, полной ликвидацией эксплуататорских классов и элементов, что создало возможность значительного расширения социалистической демократии.

*26 марта 1937 г. на X Всеказахском съезде Советов принимается Конституция (Основной Закон) Казахской ССР, во многом следовавшая структуре Конституции СССР вплоть до текстуального совпадения многих положений конституционных текстов, но и имевшая ряд особенностей по содержанию в сравнении с общесоюзным Основным законом.*

Конституция (Основной Закон) Казахской ССР не имела преамбулы (вводной части) и состояла из 11 глав: I. Общественное устройство; II. Государственное устройство; III. Высшие органы государственной власти Казахской советской социалистической республики; IV. Органы государственного управления Казахской советской социалистической республики; V. Местные органы государственной власти; VI. Бюджет Казахской советской социалистической республики; VII. Суд и прокуратура; VIII. Основные права и обязанности граждан; IX. Избирательная система; X. Герб, флаг, столица; XI. Порядок изменения Конституции.

Основные особенности Конституции (Основного закона) Казахской ССР 1937 г состояли в следующем.

Во-первых, Конституция провозгласила Казахскую ССР социалистическим государством рабочих и крестьян. Политическую основу Казахской ССР составляли Советы депутатов трудящихся. Вся власть в Казахской ССР принадлежала трудящимся города, аула и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (статьи 1-3).

Во-вторых, экономическую основу Казахской ССР составляла социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации феодальной и капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком.

Социалистическая собственность в Казахской ССР имела две формы: 1) государственная собственность (всенародное достояние); 2) кооперативно-колхозная собственность (собственность отдельных колхозов и кооперативных объединений (ст. 4-5).

К государственной собственности (всенародному достоянию) относились земля и ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, государственные крупные сельскохозяйственные предприятия, а также коммунальные предприятия, основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах. При этом земля, занимаемая колхозами, закреплялась за ними в бесплатное и бессрочное пользование (стст. 6, 8).

Наряду с социалистической системой хозяйства, являвшейся господствующей формой хозяйства в Казахской ССР, согласно нормам статьи 9 Конституции, допускалась законом мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда.

Статьей 10 Конституции Казахской ССР закреплялось право личной собственности граждан, но только на их трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, на предметы личного потребления и удобства, а также право наследования личной собственности граждан, охраняемое законом.

В соответствии с нормами ст.11 Конституции, установившими принцип плановой экономики, закреплялось: «Хозяйственная жизнь Казахской ССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости социалистического государства и усиления его обороноспособности».

«Труд в Казахской ССР, – провозглашалось ст.12 Конституции, – является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест». В Казахской ССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому – по его труду».

Глава II «Государственное устройство» Конституции Казахской ССР 1937 г. закрепляла государственное устройство Казахской ССР, как союзной республики, образованной на основе добровольного объединения с другими равноправными советскими социалистическими республиками: РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Узбекской ССР, Грузинской ССР, Азербайджанской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Армянской ССР и Туркменской ССР в целях осуществления союзными республиками взаимопомощи по экономической и политической линии, равно как и по линии обороны. При этом Казахская ССР, территория которой не могла быть изменяема без ее согласия, сохраняла за собой право свободного выхода из состава СССР.

Согласно нормам ст.13 Конституции, Казахская ССР обеспечивала за СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления права, определенные ст.14 Конституции СССР, вне пределов которой Казахская ССР осуществляла «государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права».

В соответствии с положениями главы III Конституции Казахской ССР 1937 г., высшим органом государственной власти республики являлся Верховный Совет Казахской ССР, как единственный законодательный республики. Верховный Совет образовывал правительство Казахской ССР – Совет Народных Комиссаров КазССР.

Верховный Совет, как высший представительный орган, избирался гражданами Казахской ССР по избирательным округам сроком на 4 года по норме: один депутат на 20 тысяч населения республики.

Верховный Совет Казахской ССР избирал Президиум Верховного Совета в составе председателя, двух его заместителей, секретаря и 15 членов Президиума Верховного Совета, который был подотчетен Верховному Совету во всей своей деятельности.

Президиум Верховного Совета созывал сессию Верховного Совета, давал толкование законов Казахской ССР, издавал указы, производил всенародный опрос (референдум), присваивал почетное звание Казахской ССР, удостаивал других наград, осуществлял право помилования граждан, осужденных судебными органами Казахской ССР, а также осуществлял другие полномочия, установленные ст. 31 Конституции КазССР.

Согласно нормам ст. 33 Конституции, Верховный Совет КазССР назначал, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица обязаны были выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы.

«Депутат Верховного Совета Казахской ССР, – устанавливалось ст. 34 Конституции, – не может быть привлечен к судебной ответственности или арестован без согласия Верховного Совета Казахской ССР, а в период между сессиями Верховного Совета Казахской ССР – без согласия Президиума Верховного Совета Казахской ССР».

В соответствии с нормами главы IV «Органы государственного управления Казахской советской социалистической республики» Конституции КазССР 1937 г., высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Казахской ССР являлся *Совет Народных Комиссаров Казахской ССР* (далее – СНК КазССР). СНК КазССР был ответственен перед Верховным Советом КазССР и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета, которому подотчетен.

СНК КазССР образовывался Верховным Советом Казахской ССР в составе председателя СНК КазССР, заместителей председателя СНК КазССР, председателя Государственной плановой комиссии Казахской ССР, народных комиссаров (пищевой промышленности, легкой промышленности, лесной промышленности, земледелия, финансов, внутренних дел, юстиции и др.), а также уполномоченных общесоюзных народных комиссариатов.

СНК КазССР издавал постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов СССР и Казахской ССР, постановлений и распоряжений СНК и проверял их исполнение. Постановления и распоряжения СНК Казахской ССР были обязательны к исполнению на всей территории КазССР.

Народные комиссариаты Казахской ССР являлись или союзно-республиканскими или республиканскими. Союзно-республиканские народные комиссариаты Казахской ССР (пищевой промышленности, легкой про-

мышленности, лесной промышленности, земледелия, финансов, юстиции, здравоохранения) руководили порученными им отраслями государственного управления Казахской ССР, за исключением лишь ограниченного числа предприятий по списку, утверждаемому Президиумом Верховного Совета КазССР, подчиняясь как СНК КазССР, так и соответствующим союзно-республиканским народным комиссариатам СССР.

Республиканские народные комиссариаты КазССР (просвещения, местной промышленности, коммунального хозяйства, социального обеспечения) руководили порученными им отраслями государственного управления, подчиняясь непосредственно СНК КазССР.

Согласно положениям главы V «Местные органы государственной власти» Конституции Казахской ССР, органами государственной власти в областях, округах, районах, городах, поселках, аулах, селах, станицах, кишлаках являлись Советы депутатов трудящихся.

Областные, окружные, районные, городские, поселковые, аульные, сельские, станичные, кишлачные Советы депутатов трудящихся избирались соответственно трудящимися области, округа, района, города, аула, села, станицы, кишлака сроком на два года.

Советы депутатов трудящихся области, округа, района, города, аула, села, станицы, кишлака руководили культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливали местный бюджет, руководили деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивали охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, содействуя усилению обороноспособности страны.

Советы депутатов трудящихся принимали решения и давали распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и Казахской ССР.

Исполнительными и распорядительными органами областных, окружных, районных, городских, поселковых, аульных, сельских Советов депутатов трудящихся являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей, секретаря и членов. Исполнительными и распорядительными органами аульных, сельских, станичных, кишлачных Советов депутатов трудящихся в небольших поселениях являлись избираемые Советами депутатов трудящихся председатель, его заместитель и секретарь.

Исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся области, округа, района, города, аула, села осуществляли руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов.

В соответствии с нормами главы VI «Бюджет Казахской советской социалистической республики» Конституции КазССР 1937 года, государственный бюджет КазССР составлялся СНК КазССР и вносился на утверждение Верховного Совета Казахской ССР. Утвержденный Верховным Советом

государственный бюджет КазССР публиковался для всеобщего сведения. Верховный Совет Казахской ССР избирал бюджетную комиссию, которая докладывала Верховному Совету свое заключение по государственному бюджету КазССР. Отчет об исполнении государственного бюджета Казахской ССР утверждался Верховным Советом КазССР и публиковался для всеобщего сведения.

Нормами главы VII «Суд и прокуратура» Конституции КазССР 1937 года закреплялись основы организации и деятельности судов и прокуратуры КазССР. Правосудие в Казахской ССР осуществлялось Верховным Судом КазССР, областными судами, окружными судами, специальными судами СССР, создаваемыми по постановлению Верховного Суда СССР, народными судами. Рассмотрение дел во всех судах осуществлялось с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом. Статьей 91 Конституции провозглашалось, что судьи независимы и подчиняются только закону.

Верховный Суд КазССР являлся высшим судебным органом республики, на который также возлагался надзор за судебной деятельностью всех судебных органов Казахской ССР. Верховный Суд избирался Верховным Советом КазССР сроком на пять лет.

Областные и окружные суды избирались областными Советами депутатов трудящихся и окружными Советами депутатов трудящихся сроком на пять лет. Народные суды избирались гражданами района на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании – сроком на три года.

Разбирательство дел во всех судах Казахской ССР провозглашалось открытым, поскольку законом не предусматривались исключения с обеспечением обвиняемому права на защиту.

Высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществлялся как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора КазССР. Прокурор КазССР, а также областные прокуроры назначались Прокурором СССР – сроком на пять лет. Окружные, районные, городские прокуроры назначались Прокурором КазССР с утверждением Прокурора СССР – сроком на пять лет. Органы прокуратуры осуществляли свои функции, независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР.

Конституция КазССР 1937 года содержала специальную главу VIII «Основные права и обязанности граждан», посвященную основам правового статуса граждан республики. Нормами Основного Закона провозглашались право граждан Казахской ССР на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, на образование.

Гражданам Казахской ССР обеспечивалась неприкосновенность личности. Никто не мог быть подвергнут аресту, иначе как по постановлению

суда или санкции прокурора. Неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки охранялись законом.

Женщине в Казахской ССР предоставлялись равные права с мужчиной во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни. Возможность осуществления этих прав женщин обеспечивалось предоставлением женщине равного с мужчиной права на труд, оплату труда, отдых, социальное страхование и образование, государственной охраной интересов матери и ребенка, предоставлением женщине при беременности отпусков с сохранением содержания, широкой сетью родильных домов, детских ясель и садов.

С учетом патриархально-родового наследия прошлого казахского народа, ч.3 ст.100 Конституции КазССР провозглашалось: «Сопротивление фактическому раскрепощению женщин (выдача замуж малолетних и вступление с ними в брак, калым, многоженство, организация сопротивления вовлечению женщин в учебу, сельскохозяйственное и промышленное производство, государственное управление, общественно-политическую жизнь) – карается законом».

Статьей 101 Конституции КазССР также закреплялось: «Равноправие граждан Казахской ССР, независимо от их национальности и рас, во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни является непреложным законом. Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав, или наоборот, установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой или национальной принадлежности, равно как и всякая проповедь расовой или национальной исключительности, или ненависти или пренебрежения – караются законом».

«В целях обеспечения за гражданами свободы совести, – статьей 102 Конституции провозглашалось, – мечеть и церковь в Казахской ССР отделены от государства и школа от церкви. Свобода отправления религиозных культов и свобода антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами».

Согласно нормам ст. 103 Конституции КазССР, в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гражданам Казахской ССР гарантировались законом: свобода слова, свобода печати, свобода собраний и митингов, свобода уличных шествий и демонстраций. Данные права граждан обеспечивались предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления.

Статьей 104 Конституции КазССР, юридически оформившей однопартийную систему в республике, также объявлялось: «В соответствии с интересами трудящихся и в целях развития организационной самодеятельности и политической активности народных масс гражданам Казахской ССР обеспечивается право объединения в общественные организации: профес-

сиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются во Всесоюзную Коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

Нормами ст. 108 главы VIII «Основные права и обязанности граждан» Конституции Казахской ССР закреплялись обязанности каждого гражданина Казахской ССР соблюдать Конституцию Казахской ССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития.

«Каждый гражданин Казахской ССР обязан беречь и укреплять общественную, социалистическую собственность, как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества Родины, как источник зажиточной культурной жизни всех трудящихся, – провозглашалось также ст.109 Конституции. – Лица, покушающиеся на общественную, социалистическую собственность, являются врагами народа».

Статьей 110 Конституции КазССР вводилась всеобщая воинская обязанность, которая объявлялась законом. Воинская служба в Рабоче-крестьянской Красной Армии провозглашалась почетной обязанностью граждан Казахской ССР. В этой связи ст. 111 Конституции закреплялось: «Защита Отечества есть священный долг каждого гражданина Казахской ССР. Измена Родине, нарушение присяги, переход на сторону врага, нанесение ущерба военной мощи государства, шпионаж – караются по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние».

Главой IX «Избирательная система» Конституции КазССР 1937 года устанавливались основы избирательного права и избирательной системы республики. Провозглашалось, что выборы во все Советы депутатов трудящихся, Верховный Совет КазССР, областные Советы депутатов трудящихся, районные, городские, аульные, сельские, станичные, кишлачные Советы депутатов трудящихся – производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Закреплялось право женщин избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами. Граждане, состоящие в рядах Красной Армии, также пользовались правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами.

Право выставления кандидатов по избирательным округам обеспечивалось за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами.

Каждый депутат был обязан отчитаться перед избирателями о своей работе и о работе Совета депутатов трудящихся, и мог быть в любое время

отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Таким образом, первые отечественные конституции заложили основы формирования конституционализма и дальнейшего конституционного развития нашей страны.

## § 2. Конституция Казахской ССР 1978 года

Основная причина и необходимость разработки новой Конституции СССР 1977 года и Конституции Казахской ССР 1978 года были связаны с политическими, экономическими и социальными предпосылками в СССР, которые объяснялись в тот период наличием таких факторов, как:

• существенное изменение политического режима, связанное с перерастанием государства диктатуры пролетариата в общенародное государство, дальнейшее развитие советской демократии;

• безраздельное господство социалистической собственности, на основе которой экономика СССР стала единым народнохозяйственным комплексом;

• построение развитого социалистического общества на основе нерушимого союза рабочего класса, крестьянства и интеллигенции и возникновения новой исторической общности – многонационального советского народа.

Новая Конституция СССР была единогласно принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977г. Конституция СССР закрепила основы общественного строя и политики СССР; основы правового статуса личности; основы национально-культурного устройства СССР; основы правового положения Советов народных депутатов; основы построения органов государственной власти и управления в союзных республиках. Особенностью Конституции являлась ее преамбула, которой не было у Конституции СССР 1936 года, имевшая принципиальное значение, т.к. в ней давалась сжатая характеристика общества развитого социализма и общенародного государства.

Примечательной чертой Конституции СССР 1977 г. являлось также:

во-первых, широкое отражение основ общественного строя Советского государства (политической, социальной и экономической основ советского общества);

во-вторых, значительное расширение рамок социалистической демократии, связанной с перерастанием Советского государства из диктатуры пролетариата в общенародное государство;

в-третьих, конституционное утверждение роли КПСС, как основы государственной системы СССР, «руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы, государственных и общественных организаций»;

в-четвертых, закрепление широкого круга основных прав, свобод и обязанностей граждан СССР, включая и новых прав граждан (на охрану здоровья, жилище, пользование достижениями культуры и др.);

в-пятых, конституционное определение Союза ССР, как единого союзного многонационального государства, образованного на основе принципа социалистического федерализма;

в-шестых, учет международно-правовых документов по правам человека и др.

На основе Конституции СССР 1977 г. 20 апреля 1978 года на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Казахской ССР девятого созыва была принята новая Конституция Казахской ССР, закрепившая ее статус как союзной республики в составе СССР.

Конституция Казахской ССР 1978 года включала в себя следующую структуру:

• преамбулу (вводную часть);

• раздел I «Основы общественного строя и политики Казахской ССР», содержавший главы «Политическая система», «Экономическая система», «Социальное развитие и культура», «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества»;

• раздел II «Государство и личность», включавший главы «Гражданство Казахской ССР. Равноправие граждан», «Основные права, свободы и обязанности граждан Казахской ССР»;

• раздел III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Казахской ССР», охватывавший главы «Казахская ССР – союзная республика в составе СССР», «Административно-территориальное устройство»;

• раздел IV «Советы народных депутатов Казахской ССР и порядок их избрания», содержавший главы «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов», «Избирательная система», «Народный депутат»;

• раздел V «Высшие органы государственной власти и управления Казахской ССР», включавший главы «Верховный Совет Казахской ССР», «Совет Министров Казахской ССР»;

• раздел VI «Местные органы государственной власти и управления Казахской ССР», охватывавший главы «Местные советы народных депутатов», «Исполнительные комитеты местных советов народных депутатов»;

• раздел VII «Государственный план экономического и социального развития Казахской ССР. Государственный бюджет Казахской ССР», содержавший главы «Государственный план экономического и социального развития Казахской ССР», «Государственный бюджет Казахской ССР»;

• раздел VIII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», содержавший главы «Суд и арбитраж», «Прокуратура»;

• раздел IX «Герб, флаг и гимн и столица Казахской ССР»;

• раздел X «Действие Конституции Казахской ССР и порядок ее изменения».

Как видим, Конституция КазССР 1978 г. весьма содержательно изменилась в структурном плане. В ней было уже 10 разделов, которые делились на 19 глав, т.е. она стала более объемной, систематизация была углублена с выделением новых сторон предмета конституционно-правового регулирования и появлением новых институтов.

В преамбуле Конституции КазССР отмечались построение развитого социалистического общества, как общества подлинной свободы людей труда, трудящимися страны под руководством Коммунистической партии, равноправность Казахской ССР в составе СССР, олицетворявшего государственное единство советского народа и сплачивавшего «все нации и народности для совместного строительства коммунизма».

Важнейшими особенностями раздела I «Основы общественного строя и политики Казахской ССР» Конституция КазССР 1978 г. были следующие содержательные моменты.

Определение Казахской ССР как социалистического общенародного государства, выражавшего «волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей» (ст.1 Конституции). Объявлялась принадлежность всей власти в Казахской ССР народу, который осуществлял «государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Казахской ССР». Все другие государственные органы были подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов (ст.2 Конституции).

Согласно нормам ст.6 Конституции КазССР, руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций провозглашалась Коммунистическая партия Советского Союза, которая «существует для народа и служит народу».

Основным направлением развития политической системы советского общества определялось дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения.

В соответствии с нормами ст.10 Конституции КазССР, основу экономической системы Казахской ССР составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Государственная собственность провозглашалась общим достоянием всего советского народа, основной формой социалистической собственности. К исключительной собственности государства относились земля, ее недра, воды, леса. Государству также принадлежали основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных

предприятий, основной городской жилищный фонд, а также другое имущество, необходимое для осуществления задач государства.

Собственностью колхозов и других кооперативных организаций и их объединений являются средства производства и иное имущество, необходимое им для осуществления уставных задач. Земля, занимая колхозами, закреплялась за ними в бесплатное и бессрочное пользование.

Согласно нормам ст.13 Конституции КазССР, основу личной собственности граждан Казахской ССР составляли трудовые доходы. В личной собственности могли находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения. Личная собственность граждан и право ее наследования охранялись законом. В соответствии с законом также допускались индивидуальная трудовая деятельность в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения и другие виды деятельности, основанные на личном труде граждан и членов их семей.

Социальную основу КазССР, согласно нормам главы 3 Конституции, составлял нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции. Объявлялось, что государство способствует усилению социальной однородности общества – стиранию классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР.

Источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека объявлялся свободный от эксплуатации труд советских людей. Общественно полезный труд и его результаты определяли положение человека в обществе. Высшей целью общественного производства при социализме провозглашалось наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей.

Статьями 24 и 25 Конституции закреплялись, что в республике развиваются государственные системы здравоохранения, социального обеспечения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, совершенствуется единая система народного образования, обеспечивающая общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, служит коммунистическому воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности.

Широкое отражение в разделе II «Государство и личность», Конституции КазССР получили основы правового статуса личности. В соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин Казахской ССР являлся гражданином СССР. Граждане других союзных республик пользовались на территории КазССР одинаковыми правами с гражданами Казахской ССР.

Провозглашалось равноправие граждан КазССР перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и других обстоятельств, обеспе-

чиваемое во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни.

Согласно нормам главы 6 Конституции, граждане КазССР обладали всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР, Конституцией КазССР и советскими законами.

Конституцией было расширено содержание таких конституционных прав граждан, как право на труд, право на отдых, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, право на образование. Вместе с тем новым Основным законом провозглашались и гарантировались новые права граждан Казахской ССР: право на охрану здоровья, право на жилище, право на пользование достижениями культуры, право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения.

Конституцией также гарантировались право граждан КазССР вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, право объединяться в общественные организации, право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов.

На конституционном уровне также гарантировались свобода совести, неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, охрана законом личной жизни граждан, тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственными и общественными право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество.

Согласно нормам ст.57 Конституции Казахской ССР 1978 года, осуществление прав и свобод было неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей. В этой связи Основным Законом существенным образом был расширен каталог конституционных обязанностей граждан Казахской ССР, которые были обязаны соблюдать Конституцию СССР, Конституцию Казахской ССР и советские законы, уважать правила социалистического общежития, с достоинством нести высокое звание советского гражданина.

На конституционном уровне также закреплялись такие обязанности граждан Казахской ССР, как обязанность оберегать интересы Советского государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета, уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка, обязанность заботиться о воспитании детей, обязанность беречь природу, охранять ее богатства.

Наряду с категорией «обязанности», Конституцией были введены и новые категории «дело чести», «почетная обязанность», «долг». Так, ст.58 Конституции закреплялось: «Обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина Казахской ССР – добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества». Почетной обязанностью граждан Казахской ССР, согласно нормам ст.61 Конституции, провозглашалась воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР.

Нормами главы 6 Конституции КазССР также устанавливалось, что долг гражданина Казахской ССР – бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру (ст.59); священный долг каждого гражданина – защита социалистического Отечества (статья 60); долг каждого гражданина Казахской ССР – уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей Советского многонационального государства (ст.62); долг и обязанность граждан – забота о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей (ст.66); интернациональный долг гражданина Казахской ССР – содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира (ст.67).

В отношении положений Конституции КазССР, закрепляющих национально-государственное и административно-территориальное устройство Казахской ССР, также появились новые моменты. Статьей 68 Основного Закона устанавливалось, что Казахская ССР – суверенное советское социалистическое государство на основе добровольности и равноправия вместе с другими советскими союзными республиками объединившееся в Союз ССР – единое союзное многонациональное государство. Исходя из этого, Казахская ССР обеспечивала за Союзом ССР в лице его высших органов государственной власти и управления права, определенные ст.73 Конституции СССР. Вне пределов, указанных в ст.73 Конституции СССР, Казахская ССР самостоятельно осуществляла государственную власть на своей территории, сохраняя за собой право свободного выхода из СССР.

Согласно нормам ст.71 Конституции, Казахская ССР имела право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций. Казахская ССР также самостоятельно определяла свое областное и районное деление и решала иные вопросы административно-территориального устройства республики.

Нормами раздела IV «Советы народных депутатов Казахской ССР и порядок их избрания» Конституции КазССР закреплялось, что Советы народных депутатов – Верховный Совет Казахской ССР, областные Советы народных депутатов, районные, городские, районные в городах, поселко-

вые, сельские и аульные Советы народных депутатов – составляют единую систему органов государственной власти.

Согласно нормам ст.84 Конституции, выборы депутатов во все Советы народных депутатов производились на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты провозглашались полномочными представителями народа в Советах народных депутатов, осуществляющими свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью.

В соответствии с положениями раздела V «Высшие органы государственной власти и управления Казахской ССР» Конституции КазССР, устанавливалось, что высшим органом государственной власти Казахской ССР является Верховный Совет Казахской ССР, правомочный решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР к ведению Казахской ССР. Верховный Совет КазССР избирал Президиум Верховного Совета, как постоянно действующий орган Верховного Совета, подотчетный ему во всей своей деятельности и осуществляющий в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти Казахской ССР в период между его сессиями.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Казахской ССР провозглашался Совет Министров Казахской ССР, который образовывался Верховным Советом КазССР и слагал свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом на его первой сессии. Совет Министров был ответственен перед Верховным Советом и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета, которому был подотчетен. Статьей 118 Конституции закреплялось, что Совет Министров правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Казахской ССР, поскольку не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета и Президиума Верховного Совета КазССР.

Согласно нормам раздела VI «Местные органы государственной власти и управления Казахской ССР» Конституции КазаССР, органами государственной власти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, селах, аулах являлись соответствующие Советы народных депутатов. В компетенцию местных Советов народных депутатов входило решение всех вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проведение в жизнь решений вышестоящих государственных органов, руководство деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участие в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, внесение по ним своих предложений. Местные Советы принимали решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза ССР и Казахской ССР.

Исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов, в соответствии с положениями ст.133 Конституции, являлись избираемые

ими из числа депутатов исполнительные комитеты в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов. Исполнительные комитеты местных Советов были непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. Исполнительные комитеты не реже одного раза в год отчитывались перед избравшими их Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

В разделе VII «Государственный план экономического и социального развития Казахской ССР. Государственный бюджет Казахской ССР» Конституции закреплялось, что государственный план экономического и социального развития Казахской ССР является составной частью единого государственного плана экономического и социального развития СССР. Верховный Совет КазССР по докладу Совета Министров КазССР и заключениям планово-бюджетной и других постоянных комиссий Верховного Совета обсуждал и утверждал государственный план экономического и социального развития Казахской ССР. Организация выполнения государственного плана экономического и социального развития Казахской ССР и принятие необходимых мер по укреплению плановой дисциплины в народном хозяйстве возлагались на Совет Министров КазССР.

Согласно нормам главы 17 Конституции КазССР, государственный бюджет Казахской ССР, объединявший республиканский бюджет и местные бюджеты республики, являлся составной частью единого государственного бюджета СССР. Государственный бюджет Казахской ССР разрабатывался Советом Министров КазССР на основе государственных планов экономического и социального развития СССР и Казахской ССР, государственного бюджета СССР и утверждался Верховным Советом КазССР по докладу Советом Министров и заключениям планово-бюджетной и других постоянных комиссий Верховного Совета республики. Отчет об исполнении государственного бюджета Казахской ССР утверждался Верховным Советом КазССР.

В соответствии с положениями раздела VIII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», «Суд и арбитраж», «Прокуратура» Конституции КазССР, правосудие в Казахской ССР осуществлялось судом. Все суды в республике образовывались на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Областные и Алма-Атинский городской суды избирались областными и Алма-Атинским городским Советами народных депутатов в составе председателей, заместителей председателей, членов и народных заседателей сроком на пять лет.

Судьи и народные заседатели были ответственны перед избирателями или избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке.

Высшим судебным органом КазССР, осуществляющим надзор за судебной деятельностью судов республики, являлся Верховный суд КазССР, избиравшийся Верховным Советом КазССР в составе Председателя, его заместителей, членов и народных заседателей сроком на пять лет.

Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами органов местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществлялся Генеральным прокурором СССР и подчиненными ему Прокурором КазССР и нижестоящими прокурорами.

Прокурор КазССР, прокуроры областей назначались Генеральным прокурором СССР, районные и городские прокуроры назначались Прокурором КазССР и утверждались Генеральным прокурором СССР. Срок полномочий Прокурора КазССР и всех нижестоящих прокуроров составлял пять лет. Органы прокуратуры осуществляли свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Конституция КазССР 1978 г., став основой для совершенствования республиканского законодательства, сыграла в целом положительную роль в социально-экономическом и политическом развитии страны. Но последующие процессы конституционного реформирования на уровне СССР, начавшиеся в 1988-1989 годы на основе демократических ценностей перестройки и гласности, пошли по линии постепенного изменения как сущностных характеристик Конституции СССР 1977 года, так и Конституции Казахской ССР 1978 года.

Так, в связи с принятием Верховным Советом СССР Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закона «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года, прямо повлиявших на конституционные процессы в Казахстане, Верховный Совет КазССР принял Закон об изменениях и дополнениях Конституции КазССР от 22 сентября 1989 года.

Согласно изменениям и дополнениям, внесенным данным Законом в Конституцию КазССР 1978 г., нормы главы 9 «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов» Основного Закона были изложены в следующей редакции.

Советы народных депутатов – Верховный Совет КазССР и местные Советы народных депутатов (областные, районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские и аульные) – составляли единую систему представительных органов государственной власти КазССР. Был установлен единый срок полномочий всех Советов народных депутатов – пять лет.

Закреплялось, что важнейшие вопросы республиканского и местного значения решаются соответственно на сессиях Верховного Совета КазССР и местных Советов народных депутатов или ставятся ими на референдумы.

Советы народных депутатов избирали председателей Советов, президиумы (за исключением городских (городов районного подчинения), поселковых, сельских и аульных), образовывали постоянные комиссии, создавали исполнительные и распорядительные, а также другие подотчетные им органы. Советы народных депутатов также непосредственно и через создаваемые ими органы руководили отраслями государственного, социального и национально-культурного строительства, принимали решения, обеспечивали их исполнение, осуществляли контроль за проведением решений в жизнь.

Должностные лица, избираемые или назначаемые Советами народных депутатов, не могли занимать свои должности более двух сроков подряд. При этом любое должностное лицо могло быть досрочно освобождено от занимаемой должности в случае ненадлежащего выполнения им своих служебных обязанностей или совершения порочащих его поступков.

Согласно нормам главы 10 Конституции КазССР, изложенным в новой редакции, выборы народных депутатов в Казахской ССР должны были проводиться по одномандатным избирательным округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. С целью обеспечения представительства общественных организаций по нормам, установленным Законом о выборах народных депутатов КазССР, *одна четвертая часть народных депутатов Казахской ССР* избиралась от общественных организаций (Компартии Казахстана, профсоюзов, кооперативных организаций, Ленинского коммунистического союза молодежи Казахстана, объединений женщин, ветеранов войны и труда, творческих союзов, Союза юристов КазССР и других организаций, созданных в установленном законом порядке, и имеющих республиканские органы). Выборы народных депутатов должны были проводиться на съездах, конференциях либо пленумах их республиканских органов (см. также разд. V парагр. 2).

Право выдвижения кандидатов в народные депутаты по избирательным округам принадлежало трудовым коллективам, коллективам студентов и учащихся высших и средних специальных учебных заведений, общественным организациям, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. Право же выдвижения кандидатов в народные депутаты КазССР от общественных организаций закреплялось за их республиканскими органами, которые должны были учитывать предложения по кандидатам в депутаты, поступившие от местных органов, низовых коллективов и членов этих организаций.

При этом впервые в Казахской ССР *число кандидатов в народные депутаты не ограничивалось.* Каждый участник предвыборного собрания мог предложить для обсуждения любые кандидатуры. В избирательные бюллетени могло быть включено любое число кандидатов.

В своей деятельности депутаты, согласно нормам ст.92 Конституции КазССР 1978 г., изложенной в новой редакции, должны были руководствоваться интересами народа, выражать и защищать интересы своих избирателей, а также учитывать экономические, культурные, национальные и иные особенности территории, где они осуществляют свои полномочия. Закреплялась также обязанность депутата отчитываться о своей работе, работе Верховного Совета КазССР или местного Совета народных депутатов перед избирателями, коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, или перед избравшей его общественной организацией. Депутат, не оправдавший доверия избирателей или общественной организации, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей или избравшей его общественной организации в установленном законом порядке.

Положения главы 12 «Верховный Совет Казахской ССР» Конституции Казахской ССР 1978 г., были изложены в следующей редакции с существенным расширением исключительного ведения Верховного Совета республики, правомочного, как высший орган государственной власти, принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Казахской ССР. Верховный Совет также осуществлял контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов.

Верховный Совет Казахской ССР, согласно нормам статьи 98 Основного закона, состоял из 360 депутатов, которые избирались в следующем порядке: 270 депутатов – от избирательных округов, как правило, с равной численностью избирателей; 90 депутатов – от республиканских общественных организаций по нормам, установленным Законом о выборах КазССР.

Верховный Совет Казахской ССР созывался Президиумом Верховного Совета не менее двух раз в год на сессии продолжительностью до двух месяцев. Внеочередные сессии Верховного Совета созывались также Президиумом Верховного Совета по его инициативе либо по предложению Председателя Верховного Совета или не менее одной четвертой состава Верховного Совета.

Президиум Верховного Совета являлся подотчетным Верховному Совету органом, обеспечивающим организацию его работы и осуществляющим другие полномочия в пределах, предусмотренных Конституцией и законами Казахской ССР.

Согласно нововведениям, внесенным в нормы ст.107 Конституции КазССР, Председатель Верховного Совета являлся высшим должностным лицом Казахской ССР и представлял ее внутри страны и в международных отношениях. Председатель Верховного Совета, подотчетный Верховному Совету, избирался Верховным Советом из числа народных депутатов тайным голосованием сроком на пять лет и не боле чем на два срока подряд.

Народные депутаты Казахской ССР освобождались от выполнения служебных или производственных обязанностей на определенный срок, необходимый для осуществления депутатской деятельности в Верховном

Совете, его комиссиях, комитетах, а также среди населения. Они могли освобождаться от выполнения служебных или производственных обязанностей и на весь период своих полномочий в Верховном Совете КазССР.

Впервые в истории Казахстана ст.112 Конституции КазССР также закреплялось, что Верховным Советом КазССР сроком на десять лет избирается Комитет конституционного надзора КазССР из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, заместителя Председателя и девяти членов Комитета. Лица, избранные в Комитет, при выполнении своих обязанностей были независимы и подчинялись только Конституции СССР и Конституции КазССР.

Комитет конституционного надзора КазССР:

• по собственной инициативе, по предложению Председателя Верховного Совета или не менее одной трети народных депутатов Казахской ССР представлял Верховному Совету заключения о соответствии актов Верховного Совета, а также проектов актов Верховного Совета Конституции и законам КазССР;

• осуществлял наблюдение за соответствием Конституции и законам КазССР постановлений и распоряжений Совета Министров КазССР, решений местных Советов народных депутатов;

• по собственной инициативе или по предложениям Верховного Совета, Президиума Верховного Совета, Председателя Верховного Совета, постоянных комиссий и комитетов Верховного Совета, Совета Министров давал заключения о соответствии Конституции и законам КазССР актов других государственных органов и общественных организаций;

• вправе был входить с представлением в Верховный Совет или Совет Министров Казахской ССР об отмене противоречащих Конституции и законам КазССР актов подотчетных им органов или должностных лиц.

При выявлении противоречия акта или его отдельных положений Конституции или законам КазССР Комитет конституционного надзора направлял органу, издавшему акт, свое заключение для устранения допущенного нарушения. Принятие Комитетом такого заключения приостанавливало исполнение противоречащего Конституции и закону КазССР акта либо его отдельных положений.

В соответствии с новыми положениями стст. 117 и 118 Конституции, Совет Министров КазССР, был ответственен перед Верховным Советом КазССР и ему подотчетен. Вновь образованный Совет Министров представлял на рассмотрение Верховного Совета программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий, а также не реже одного раза в год отчитывался о своей работе перед Верховным Советом.

Совет Министров был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Казахской ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции КазССР, в компетенцию Верховного Совета и его Президиума, Председателя Верховного Совета КазССР.

Согласно нормам статьи 152 Конституции КазССР, изложенной в новой редакции, народные судьи районных (городских) народных судов избирались соответствующими вышестоящими Советами народных депутатов. Судьи Верховного Суда Казахской ССР, областных судов и Алма-Атинского городского суда избирались Верховным Советом КазССР.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их жительства или работы открытым голосованием, а народные заседатели вышестоящих судов – соответствующими Советами народных депутатов.

Судьи всех судов избирались на десять лет. Народные заседатели всех судов избирались сроком на пять лет. Судьи и народные заседатели были ответственны перед избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть отозваны в установленном законом порядке.

Статьей 70 Конституции КазССР, также изложенной в новой редакции, закреплялось, что государственным языком Казахской ССР является казахский язык, русский язык объявлялся языком межнационального общения. Устанавливалось, что Казахская ССР обеспечивает свободное функционирование русского языка наравне с государственным, гармоничное развитие национально-русского и русско-национального двуязычия и свободное функционирование языков национальных групп в районах их компактного проживания. Какие-либо ограничения в употреблении тех или иных языков не допускались.

С позиций сегодняшнего дня не следует слишком критично относится к Конституции КазССР 1978 года, поскольку она являлась результатом работы административно-командной системы государственного управления, Тем не менее, в ней декларировались общечеловеческие и общегуманные ценности и данная Конституция, в определенной степени, способствовала дальнейшему развитию конституционализма в суверенном Казахстане.

## § 3. Конституционные акты учреждения Республики Казахстан – независимого государства

В целях обеспечения дальнейшего развития осуществляемых в республике глубоких политических и экономических преобразований Верховным Советом Казахской ССР 24 апреля 1990 года принимается Закон «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР».

Законом об учреждении поста Президента Казахской ССР Конституция Казахской ССР была дополнена новой главой 12’ «Президент Казахской ССР», согласно нормам которой, Главой Казахской ССР провозглашался Президент Казахской ССР. Президентом Казахской ССР мог быть избран гражданин Казахской ССР не моложе 35 и не старше 65 лет, постоянно проживающий на территории Казахской ССР не менее десяти лет, владеющий

казахским и русским языками. Одно и то же лицо не могло быть Президентом Казахской ССР более двух сроков подряд.

Частью 2 ст.114 Конституции Казахской ССР закреплялось: «Президент Казахской ССР избирается гражданами Казахской ССР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Число кандидатов на пост Президента Казахской ССР не ограничивается. Выборы Президента Казахской ССР считаются действительными, если в них приняло участие не менее пятидесяти процентов избирателей. Избранным считается кандидат, получивший больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании». При вступлении в должность Президент Казахской ССР приносил присягу на заседании Верховного Совета Казахской ССР.

При Президенте действовал Президентский Совет Казахской ССР, задачей которого являлась выработка мер по реализации основных направлений внутриполитической и внешнеполитической деятельности Казахской ССР, обеспечению безопасности республики. Его члены назначались Президентом.

Пунктом IV статьи 173 Конституции КазССР также было установлено, что первый Президент КазССР избирается Верховным Советом КазССР сроком на шесть лет. Кандидатуры на пост Президента на этих выборах могли выдвигаться общественными организациями в лице их республиканских органов, группами народных депутатов КазССР не менее 90 человек. Избранным считался кандидат, получивший больше половины голосов от общего числа народных депутатов КазССР. Верховным Советом также первый раз избирался заместитель Президента КазССР сроком на шесть лет.

Президент, избранный Верховным Советом КазССР, обладал правом неприкосновенности и мог быть смещен только в случае нарушения им Конституции КазССР и только самим Верховным Советом. Такое решение могло быть принято большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов КазССР по инициативе Верховного Совета КазССР с учетом заключения Комитета конституционного надзора КазССР.

Последующие демократические процессы конституционного реформирования Казахской ССР связаны с разработкой и принятием Верховным Советом КазССР 25 октября 1990 года исторического для республики акта конституционного значения – *Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР.*

Статьей 1 Декларации торжественно провозглашалось: Казахская ССР «есть суверенное государство, которое добровольно объединяется с другими республиками в Союз Советских Социалистических Республик и строит взаимоотношения с ними на договорной основе. Казахская ССР сохраняет за собой право свободного выхода из Союза».

Вместе с тем Декларацией устанавливалась полнота государственной власти Казахской ССР, за исключением вопросов, добровольно переданных ею Союзу ССР. «На территории Казахской ССР за исключением вопро-

сов, добровольно делегированных ею Союзу, – закреплялось ст. 8 Декларации, – устанавливается верховенство Конституции и законов Казахской ССР, которые подлежат соблюдению и исполнению всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, гражданами и лицами без гражданства. Казахская ССР вправе приостанавливать на своей территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию Республики».

Согласно положениям ст. 6 Декларации, государственная власть Казахской ССР обладала верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри республики, а также во внешних сношениях в рамках, определенных Союзным договором. Казахская ССР самостоятельно решала все вопросы, связанные с политическим, экономическим, социальным и национально-культурным строительством в республике, ее административно-территориальным устройством, определяла структуру и компетенцию органов государственной власти и управления, а также символы Республики.

Территория Казахской ССР в существующих границах, статьей 3 Декларации, объявлялась неделимой и неприкосновенной и не могла быть использована без ее согласия. Любые насильственные действия против конституционного строя Казахской ССР, публичные призывы к нарушению целостности ее территории, а также разжигающие национальную рознь со стороны политических партий, общественных организаций, массовых объединений, иных группировок или отдельных лиц преследовались по закону. Охрана суверенных прав Республики осуществлялась Казахской ССР и Союзом. Любое вмешательство в решение вопросов, составляющих неотъемлемое право Казахской ССР, расценивалось как нарушение ее суверенитета.

«Граждане Республики всех национальностей составляют народ Казахстана, – провозглашалось ст. 4 Декларации, – и он является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Казахской ССР, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы на основе Конституции Казахской ССР. Право выступать от имени всего народа Республики принадлежит Верховному Совету Казахской ССР».

Статьей 5 Декларации о государственном суверенитете объявлялось: «Казахская ССР имеет свое гражданство и гарантирует каждому гражданину право на сохранение гражданства СССР. Гражданам, проживающим на территории Республики, гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР, безотносительно к их национальной и партийной принадлежности, происхождению, социальному и имущественному положению, полу и вероисповеданию, роду занятий, месту жительства. Посягательство на гражданское и национальное равноправие карается по закону.

Казахская ССР гарантирует общественным, политическим и религиозным организациям, массовым движениям, действующим в рамках Консти-

туции Казахской ССР, равные правовые возможности участвовать в государственной и общественной жизни».

Представителям наций и народностей, проживающим в Казахской ССР за пределами своих национально-государственных и автономных образований или не имеющим их на территории Союза, гарантировались правовое равенство и равные возможности во всех сферах общественной жизни.

Декларацией также провозглашалось, что Казахская ССР проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных, духовных и языковых потребностей казахов, проживающих за пределами Республики.

Государственная власть в Республике, в соответствии с положениями Декларации о государственном суверенитете, осуществлялась по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть осуществлялась Верховным Советом КазССР. Президент являлся главой Республики и обладал высшей распорядительно-исполнительной властью. Высшая судебная власть принадлежала Верховному Суду КазССР. Надзор за точным и единообразным исполнением законов Казахской ССР на ее территории осуществлялся ее Генеральным Прокурором.

Казахская ССР, согласно положениям ст. 13 Декларации, также обладала правом на собственные внутренние войска, органы государственной безопасности и внутренних дел, подчиненные и подконтрольные Верховному Совету и Президенту КазССР. Закреплялось право Казахской ССР иметь право по соглашению с Правительством Союза определять порядок и условия прохождения ее гражданами воинской службы, решать вопросы размещения войск и вооружений на своей территории.

В исключительной собственности Казахской ССР, составляя основу ее суверенитета, согласно нормам ст. 9 Декларации, находились земля и ее недра, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, культурные и исторические ценности народа, весь экономический, научно-технический потенциал – все национальное богатство, имеющееся на ее территории. В Республике обеспечивалось многообразие и равенство форм собственности, и гарантировалась ее защита, а также охрана имущественных прав Союза, других союзных республик, иностранных государств, их граждан и организаций.

В Декларации также провозглашалось, что Казахская ССР обладает правом выступать самостоятельным субъектом международных отношений, определять внешнюю политику в своих интересах, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций, в том числе ООН и ее специализированных учреждений. Казахская ССР вправе была строить экономические и торговые связи с зарубежными государствами на основе взаимовыгодных договоров с соблюдением принципов добровольности и равноправия, самостоятельно решать вопросы внешнеэкономической деятельности.

В соответствии с положениями ст. 10 Декларации, Казахская ССР была вправе образовать государственный национальный банк, подчиненный Верховному Совету Республики, свою финансово-кредитную систему, самостоятельно формировать государственный бюджет, организовать налоговую и союзно-республиканскую таможенную системы. Казахская ССР также имела право на свою долю в общесоюзном имуществе соответственно вкладу Республики, в том числе в алмазном, валютном фондах и золотом запасе.

Согласно нормам ст. 10 Декларации, Казахская ССР самостоятельно устанавливала порядок организации охраны экологической системы Республики, использования природных ресурсов, обеспечивала народу экологическую безопасность и имела право запретить строительство и прекратить функционирование на своей территории любых предприятий, учреждений, организаций, других объектов, являющихся источником экологической опасности. На территории Казахской ССР запрещались испытание ядерного оружия, строительство и функционирование испытательных полигонов для иных видов оружия массового поражения (химического, бактериологического, биологического и др.).

Казахская ССР имела право на возмещение ущерба, причиненного здоровью населения, природной среде и экономике Республики действиями союзных органов, союзных республик и иных государств, а также деятельностью на ее территории ядерных и других полигонов, объектов военно-промышленного комплекса.

Заключительными статьями Декларации закреплялось, что символы государственного суверенитета Казахской ССР – герб, флаг, гимн – являются священными и всякое надругательство над ними наказуемо законом.

*Декларация о государственном суверенитете КазССР объявлялась основой для заключения Союзного договора, новой Конституции Казахской ССР, законодательных актов, реализующих статус Республики, как суверенного государства.*

В целях совершенствования структуры государственной власти и управления в условиях становления рыночных отношений и учетом необходимости укрепления правопорядка, *20 ноября 1990 года Верховным Советом Казахской ССР принимается Закон «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР».*

Статьей 114 Конституции в новой редакции устанавливалось: Главой Казахской ССР, ее высшей исполнительной и распорядительной власти является Президент КазССР. При Президенте учреждался консультативно-совещательный орган – Совет Республики, задачей которого являлась выработка рекомендаций по реализации основных направлений внутриполитической и внешнеполитической деятельности Казахской ССР.

Законом также учреждалась должность Вице-Президента КазССР, который избирался Верховным Советом по представлению Президента. Вице-Президент КазССР выполнял по уполномочию Президента КазССР от-

дельные его функции и замещал Президента в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей. Если Президент КазССР по тем или иным причинам не мог далее исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента КазССР его полномочия переходили к Вице-Президенту, а если это невозможно – к Председателю Верховного Совета КазССР.

Совет Министров КазССР преобразовывался в Кабинет Министров КазССР, который осуществлял свою деятельность под руководством Президента. В связи с упразднением Президиума Совета Министров, были упразднены должности Председателя Совета Министров, первых заместителей и заместителей Председателя Совета Министров. Законом учреждались посты Премьер-министра Кабинета Министров КазССР и государственных советников КазССР по основным направлениям государственного, хозяйственного, социального и культурного строительства.

Кабинет Министров КазССР, согласно нормам ст.116 Конституции в новой редакции, образовывался Президентом Казахской ССР в составе Премьер-министра, министров Казахской ССР, председателей государственных комитетов Казахской ССР. Президент вправе был включить в состав Кабинета Министров государственных советников КазССР, руководителей других органов и организаций Казахской ССР.

Состав Кабинета Министров КазССР утверждался Верховным Советом по представлению Президента, и слагал свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом КазССР на его первой сессии.

Статьей 117 Конституции КазССР в новой редакции также было установлено, что Кабинет Министров КазССР ответствен перед Верховным Советом, Президентом КазССР и им подотчетен. Вновь образованный Кабинет Министров представлял на рассмотрение Верховного Совета программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий, и не реже одного раза в год отчитывался о своей работе перед Верховным Советом. Верховный Совет мог по собственной инициативе, по предложению Президента КазССР либо по заявлению Кабинета Министров принять решение об его отставке. Постановление по этому вопросу принималось большинством голосов не менее двух третей от общего состава Верховного Совета.

Кабинет Министров КазССР в соответствии с нормами ст.118 Конституции в новой редакции, был правомочен решать вопросы государственного управления, находящиеся в ведении Казахской ССР, за исключением правомочий, отнесенных Конституцией к компетенции Верховного Совета и Президента КазССР.

В условиях драматического рубежа в истории становления Казахской ССР, как суверенного государства, связанных с августовским путчем, как попыткой антиконституционного захвата власти 18-21 августа 1991 г. в СССР, *Верховным Советом КазССР 25 августа 1991 г. принимается Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР».*

В целях дальнейшего развития осуществляемых в стране политических и экономических преобразований, укрепления ее государственного суверенитета и института президентской власти, как гаранта конституционного строя, прав, свобод и безопасности граждан, Верховным Советом ст.6 Конституции КазССР была изложена в следующей редакции: «Общественные объединения в Казахской ССР через своих представителей, избранных в Совете народных депутатов, а также в других предусмотренных законом формах, участвуют в выработке политики республики, в управлении государственными и общественными делами. Не допускается создание новых и деятельность существующих первичных организаций общественных объединений, преследующие политические цели, в органах государственной власти и управления, прокуратуры, государственной безопасности, внутренних дел, юстиции, государственного арбитража, судах и таможне Казахской ССР».

Статья 114-3 Конституции КазССР была дополнена пунктом 9-1 следующего содержания: Президент КазССР «возглавляет Совет безопасности Казахской ССР, на который возлагается выработка рекомендаций по обеспечению соблюдения прав и свобод граждан на территории республики, Конституции и законов Казахской ССР; охране суверенитета, территориальной целостности республики, государственной, экономической и экологической безопасности; формированию правовой политики и координации правоохранительной деятельности; реализации политики в области обороны; организации деятельности государственных органов в случаях чрезвычайных ситуаций; по другим вопросам, имеющим по своему характеру исключительное значение для Казахской ССР, требующим коллегиального обсуждения, а при необходимости и незамедлительного принятия мер».

Согласно предписаниям ст.114-8 Конституции, изложенным в новой редакции, полномочия Президента КазССР прекращались в случаях его отставки с соблюдением конституционных процедур, а также невозможности осуществления полномочий по иным причинам. В последнем случае невозможность осуществления Президентом своих обязанностей устанавливалась решением Верховного Совета.

Впредь до избрания Президента КазССР его полномочия, за исключением предусмотренных подп. 8 чч. 3, 10 и 13 ст. 114-3 Конституции КазССР, постановлением Верховного Совета передавались Вице-Президенту КазССР, а если это невозможно – Председателю Верховного Совета. Выборы Президента КазССР при этом должны быть проведены в трехмесячный срок.

Укрепление суверенного статуса Казахской ССР также подчеркивалось нормами ст.172 Конституции КазССР, изложенной в следующей редакции: «Конституция Казахской ССР обладает высшей юридической силой. Все законы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Казахской ССР. Любые акты, противоречащие нормам Конституции Казахской ССР, Конституции СССР, являются недей-

ствительными и не подлежат исполнению государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами».

В соответствии с Законом от 16 октября 1991 года «О выборах Президента Казахской ССР» 1 декабря 1991 года состоялись общенародные, прямые выборы Президента Республики. Одобрение предвыборной программы и личности Н. А. Назарбаева 98,78 % из 8 788 726 принявших участие в голосовании избирателей подняло его реальный политический вес, дало основания при проведении реформ ссылаться на мнение народа, получить относительную независимость от Верховного Совета.

Конституционным актом, подчеркивающим суверенный статус независимого Казахстана, также стал *Закон «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики», принятый Верховным Советом Казахской ССР 10 декабря 1991 г.* В законе особо подчеркивалось следующее: «Исходя из стремления многонационального народа республики к построению демократического, независимого, миролюбивого, правового государства, основанного на принципах самоопределения, незыблемости прав и свобод человека, политическом, экономическом и идеологическом многообразии общества, Верховный Совет Казахской ССР постановляет:

1. Переименовать Казахскую Советскую Социалистическую Республику в РК. 2. Внести соответствующие изменения в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР и Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР, законы и иные акты государственных органов Казахской ССР».

В связи с процессами системной дезинтеграции в народном хозяйстве, социальной структуре, общественной и политической сфере Советского Союза, которые привели к прекращению его существования как государства 8 декабря 1991 года (в этот день Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР) и Украиной как государствами-учредителями Союза ССР, путем подписания Договор об образовании СССР (1922), было принято «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств» (СНГ).

Верховным Советом РК *16 декабря 1991 г. торжественно принимается конституционный закон «О государственной независимости РК».*

Согласно нормам главы 1 Конституционного закона РК о государственной независимости РК «РК – независимое государство» РК провозглашалась независимым, демократическим и правовым государством, которая обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику. Объявлялось, что РК строит свои взаимоотношения со всеми государствами на принципах международного права и открыта для признания ее государственной независимости другими государствами.

Подчеркивая суверенные права независимого государства, закон устанавливал, что территория РК в существующих границах является целостной, неделимой и неприкосновенной. На всей территории РК могли дей-

ствовать только Конституция и законы РК, а также признанные ею нормы международного права.

В положениях главы 2 «Народ и гражданин РК» конституционного закона провозглашалось: «Граждане Республики всех национальностей, объединенные общностью исторической судьбы с казахской нацией, составляют вместе с ней единый народ Казахстана, который является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Республике, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через избираемые им государственные органы на основе Конституции и законов РК.

Граждане Республики независимо от их национальности, вероисповедания, принадлежности к общественным объединениям, происхождения, социального и имущественного положения, рода занятий, места жительства обладают равными правами и обязанностями».

Лица, находящиеся на территории РК и не являющиеся ее гражданами, вправе были пользоваться правами и свободами, а также нести обязанности, установленные Конституцией, законами и межгосударственными договорами РК, за исключением изъятий, установленных законами и межгосударственными договорами Республики. Посягательство на гражданское равноправие преследовалось по закону.

Статьей 7 Конституционного закона РК о государственной независимости РК закреплялось, что РК имеет свое гражданство. За всеми казахами, вынужденно покинувшими территорию Республики и проживающими в других государствах, признавалось право иметь гражданство РК, наряду с гражданством других государств, если это не противоречит законам государств, гражданами которых они являются.

На РК возлагалось регулирование миграционных процессов и создание условий для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию Республики в период массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов, проживающих на территории бывших союзных республик, а также проявление заботы об удовлетворении национально-культурных, духовных и языковых потребностей казахов, проживающих за ее пределами, защиту их интересов на основе договоров, заключаемых с теми государствами, гражданами которых они являются. Возрождение и развитие культуры, традиций и языка, укрепление национального достоинства казахской нации и представителей других национальностей, проживающих в Казахстане, являются одной из важнейших обязанностей государства.

В соответствии с нормами главы 3 Конституционного закона РК о государственной независимости РК, государственная власть в РК строилась и осуществлялась, исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть осуществлялась Верховным Советом РК. Главой РК и ее исполнительной власти являлся

Президент. Судебная власть принадлежала Верховному Суду и Высшему арбитражному суду РК.

Правом выступать от имени народа Республики закреплялось за Верховным Советом и Президентом РК. Высшим органом судебной власти по защите Конституции объявлялся Конституционный Суд РК.

Главой 4 «Экономические основы государственной независимости РК» конституционного закона закреплялось, что в исключительной собственности РК, составляя основу ее государственной независимости, находятся земля и ее недра, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, экономический и научно-технический потенциал. За Республикой Казахстан устанавливалось обладание самостоятельной экономической системой, соответствующей статусу независимого государства и основывающейся на многообразии и равенстве всех форм собственности, а также обеспечение охраны имущественных прав других государств, их граждан и организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на территории Республики в соответствии с казахстанским законодательством.

За Республикой Казахстан признавалось право иметь Государственный национальный банк, создать свою финансово-кредитную, денежную системы, организовывать республиканские налоговую и таможенную системы, формировать собственный золотой запас, алмазный и валютный фонды.

Согласно положениям главы 5 «РК – член мирового сообщества» конституционного закона закреплялось, что «РК является субъектом международного права, обменивается дипломатическими и консульскими представительствами, может входить в международные организации, системы коллективной безопасности и участвовать в их деятельности. РК самостоятельно решает вопросы внешнеэкономической деятельности».

Нормами заключительной главы 6 «Охрана государственной независимости РК» объявлялось, что РК принимает меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности. Любое вмешательство в решение вопросов, составляющих неотъемлемое право Республики, расценивалось как посягательство на ее государственную независимость. В целях охраны своей независимости и территориальной целостности, устанавливалось право РК на создание собственных вооруженных сил, самостоятельное определение порядка и условий прохождения ее гражданами воинской службы, решение вопросов размещения войск, вооружений и техники на своей территории.

В завершающих положениях конституционного закона закреплялось, что РК имеет свои государственные символы – герб, флаг, гимн. Конституционный закон о государственной независимости, наряду с Декларацией о государственном суверенитете Казахской ССР, объявлялся основой для разработки новой Конституции Республики. Нормы Конституции 1978 года и иных законодательных актов РК действовали, поскольку они не противоречили конституционному закону РК о государственной независимости РК.

В соответствии с нормами Конституционного закона о государственной независимости, Верховным Советом РК были внесены *дополнения в Конституцию Казахской ССР Законами «О внесении дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 24 декабря 1991 г., «О внесении дополнений в статьи 97 и 114 Конституции (Основного Закона) Казахской ССР» от 18 января 1992 г., «О внесении дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 2 июля 1992 г.*

Наиболее значительным из них был Закон *«О внесении дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 2 июля 1992 г.*, согласно которому были существенно дополнены полномочия Верховного Совета РК. Статьей 111 Конституции в новой редакции также было установлено, что высшим органом судебной власти по защите Конституции РК является Конституционный Суд РК. Закреплялась самостоятельность и независимость Конституционного Суда, как органа судебной власти, от государственных и иных органов, должностных лиц, общественных объединений, и его подчинение только Конституции РК.

Было установлено, что Конституционный Суд по представлению Верховного Совета РК дает заключения о соблюдении Президентом Республики Конституции и законов РК в случае возбуждения вопроса о досрочном прекращении его полномочий.

Согласно предписаниям ст.114 Конституции, изложенной в новой редакции, Президент и Вице-Президент РК избирались гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Число кандидатов на пост Президента не ограничивалось. Кандидатура на пост Вице-Президента Республики предлагалась кандидатом в Президенты РК.

Новой редакцией ст.151 Конституции РК также было закреплено, что судами РК являются Конституционный Суд, Верховный Суд Республики; областные и Алматинский городской суды, районные (городские) народные суды; Высший арбитражный суд Республики, областные и Алматинский городской и другие арбитражные суды. Суды в Республике образовывались на началах выборности судей и народных заседателей народных судов. Было установлено, что судьи всех судов избираются сроком на десять лет, народные заседатели – сроком на пять лет. Судьи и народные заседатели были ответственны перед избравшими их органами или избирателями, отчитываются перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке.

Получила новую редакцию и ст.164 Конституции РК, которой была установлено, что прокуратура Республики является подотчетным Верховному Совету Республики государственным органом, осуществляющим в пределах своей компетенции высший надзор за точным и единообразным исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, местными Советами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Были изложены в новой редакции также нормы стст. 168 и 169 Конституции Республики, посвященные официальному описанию государственных символов РК.

*Новая Конституция Республики была принята на девятой сессии Верховного Совета РК 28 января 1993 г., став историческим актом, закрепившим впервые в полном объеме конституционный статус РК, как независимого государства.*

Конституция открывалась преамбулой, особенность которой состояла в провозглашении ею основ конституционного строя РК. Нормами преамбулы Основного Закона закреплялось, что РК (Казахстан) – демократическое, светское и унитарное государство, территория которого является целостной, неделимой и неприкосновенной. За Республикой Казахстан, как формой государственности самоопределившейся казахской нации, устанавливалось обеспечение равных прав всем своим гражданам, и признание высшей ценностью человека, его жизни, свобод и неотъемлемых прав, осуществление своей деятельности в интересах гражданина и общества.

Основами конституционного строя подтверждалось, что народ Казахстана является единственным источником государственной власти республики и осуществляет государственную власть непосредственно и через своих представителей. Устанавливался запрет на присвоение себе права осуществления государственной власти никакой частью народа либо организацией, или отдельной личностью. Право выступать от имени всего народа Казахстана закреплялось только за Верховным Советом и Президентом Республики в пределах их конституционных полномочий.

Республикой Казахстан гарантировались равные правовые возможности общественным объединениям, действующим в рамках Конституции и законов республики. Идеология общественных объединений не могла устанавливаться в качестве государственной идеологии.

В соответствии с положениями Декларации о государственном суверенитете и Конституционного закона РК о государственной независимости РК подтверждалось, что государственная власть в Республике основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Было также установлено, что законодатель исходит из незыблемости основ конституционного строя, Конституция РК обладает высшей юридической силой, ее нормы имеют прямое действие. Законы и иные акты, противоречащие положениям Конституции, не имели юридической силы.

Основами конституционного строя Республики также подтверждалось, что государственным языком является казахский язык. Русский язык сохранялся языком межнационального общения. Запрещалось ограничение прав и свобод граждан по признаку невладения государственным языком или языком межнационального общения.

В заключении преамбулы Конституции устанавливалось, что РК имеет государственные символы – герб, флаг, гимн.

Нормами раздела I «Гражданин, его права, свободы и обязанности» Конституции РК 1993 г., гражданам Республики гарантировалось равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, пола, языка, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, членства в общественном объединении, а также понесенного ранее уголовного наказания. Запрещались любые формы дискриминации граждан.

Нормами главы «Гражданство» Конституции закреплялось, что каждый человек в РК имеет право на гражданство и его изменение. Не допускалось лишение гражданства РК или права на изменение гражданства, а также изгнание граждан за пределы республики. За лицом, являющимся гражданином РК, не признавалась принадлежность к гражданству другого государства за исключением случаев, предусмотренных настоящей Конституцией и межгосударственными договорами РК.

При этом за всеми гражданами республики, вынужденно покинувшими ее территорию, а также казахами, проживающими в других государствах, признавалось право иметь гражданство РК наряду с гражданством других государств, если это не противоречит законам государства, гражданами которых они являются.

Основные права и свободы личности Конституцией подразделялись на три группы – гражданские права и свободы, политические права и свободы, экономические и социальные права.

В перечень гражданских прав и свобод Основным Законом были включены право на жизнь, право гражданина на свободу слова, убеждений и свободное их выражение, право получать и распространять информацию любым законным способом по своему выбору, право свободного передвижения и выбора места жительства, право свободно покидать территорию республики и возвращаться обратно.

Конституцией также гарантировались неприкосновенность чести и достоинства человека и гражданина, а также свобода совести, как право самостоятельно определять свое отношение к религии, исповедовать любую из них либо не исповедовать никакой, распространять убеждения, связанные с отношением к религии, и действовать в соответствии с ними.

Конституцией провозглашались такие политические права и свободы граждан республики, как право как непосредственно, так и через своих представителей участвовать в управлении государственными делами, в обсуждении, принятии законов и решений государственного и местного значения, создавать общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации своих прав и свобод.

Гражданам республики также гарантировались свобода мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, равное право на доступ к государственной службе.

В конституционный перечень экономических и социальных прав были включены право гражданина быть собственником, право на труд, право на

отдых, право на забастовку, право на жилище, право на охрану здоровья, право на образование. Гражданам республики также гарантировались право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, потери трудоспособности, кормильца и в иных установленных законом случаях, право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду, свобода художественного, научного и технического творчества.

Согласно положениям ст. 28 Конституции, осуществление прав и свобод гражданином РК провозглашалось неотделимым от его обязанностей, выполнение которых необходимо для обеспечения личных, общественных и государственных интересов. В этой связи Конституцией закреплялись следующие основные обязанности гражданина РК: соблюдать Конституцию и законы республики, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, уважать государственные символы – герб, флаг, гимн, платить законно установленные налоги и сборы, нести воинскую службу в порядке и видах, установленных законом. Защита РК признавалась долгом каждого гражданина республики.

С учетом конституционного провозглашения человека, его прав и неотъемлемых прав высшими ценностями Республики, в отдельную главу Основного Закона были выделены гарантии прав и свобод: никто не вправе был лишать гражданина каких-либо прав и свобод или ограничивать его в них, иначе как в соответствии с настоящей Конституцией. Не подлежали применению законы и другие нормативные акты, не опубликованные в установленном порядке. Временные ограничения прав и свобод могли устанавливаться в период чрезвычайного положения в соответствии с законом и должны были прямо обозначены в акте о введении чрезвычайного положения.

Частная жизнь гражданина объявлялась неприкосновенной, запрещалось вмешательство в частную жизнь гражданина, а также посягательство на его честь и достоинство. Было установлено, что сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия гражданина допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом.

Закреплялась обязанность государственных органов, общественных объединений и должностных лиц обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и иными материалами. Не допускались задержание, осмотр или обыск, равно как и любое другое ограничение личной свободы, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не должен был подвергаться пыткам, жестокому или унижающему достоинство обращению и наказанию.

Статьей 36 Конституции устанавливалось, что РК гарантирует судебную защиту всех прав и свобод, закрепленных в Конституции и законах. Никто не мог быть лишен права на рассмотрение его дела с соблюдением всех требований закона и справедливости компетентным, независимым и

беспристрастным судом. Закреплялось, что любые решения и действия государственных органов, общественных объединений, должностных и иных лиц, ущемляющие или ограничивающие права граждан, могут быть обжалованы в суде.

В соответствии с нормами раздела II «Общество, основы его устройства» Конституции РК 1993 г., провозглашалось, что экономика РК основывается на многообразных формах собственности, государство обеспечивает равенство перед законом всех субъектов собственности, земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находятся исключительно в государственной собственности.

Статьей 47 Конституции закреплялась неприкосновенность частной собственности. Никто не мог быть лишен своей собственности, иначе как по решению суда. Реквизиция могла применяться лишь в исключительных случаях, прямо предусмотренных законом.

Государством также гарантировались свобода частной предпринимательской деятельности и обеспечение ее защиты и поддержки. Монополистическая и всякая иная деятельность, направленная на ограничение или устранение законной конкуренции, получение необоснованных преимуществ, ущемление прав и законных интересов потребителей, не допускалась.

Конституционное закрепление получили и правовые основы семьи. Статьей 50 было установлено, что семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой общества и государства. На государство возлагалось обеспечение содержания, воспитания и обучения детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, поощрение благотворительной деятельности по отношению к детям.

Конституционные новеллы коснулись также основ правового статуса общественных объединений. Согласно положениям ст.53 Конституции, общественными объединениями в РК признавались политические партии, массовые движения, профессиональные, творческие союзы, религиозные и другие объединения граждан.

На государство возлагалось обеспечение соблюдение прав и законных интересов общественных объединений. Незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц не допускалось.

Устанавливался запрет на возложение на общественные объединения функций государственных органов, на деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, в органах государственного управления, прокуратуры и судах, вооруженных силах, государственных предприятиях, учреждениях и организациях.

Нормами раздела III «Государство, его органы и институты» закреплялось: «Государство является официальным представителем народа и через свои органы и институты выражает его волю. Государство, его органы

и должностные лица действуют в рамках законно установленных полномочий».

В основу Конституции РК 1993 г. легла модель парламентской республики. Единственным законодательным и высшим представительным органом РК провозглашался Верховный Совет, избиравшийся сроком на 5 лет. Согласно предписаниям ст.64 Основного Закона, Верховный Совет: принимал Конституцию РК, вносил в нее изменения и дополнения; принимал законы и иные решения, осуществлял контроль за их исполнением; давал официальное толкование законов республики; утверждал республиканский бюджет и контролировал его исполнение, вносил изменения в бюджет, устанавливал государственные налоги и сборы и осуществлял иные полномочия, возложенные на него Конституцией республики.

В соответствии с положениями стст.67-70 Конституции, депутат Верховного Совета РК являлся представителем народа республики и обладал депутатской неприкосновенностью: не мог быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Верховного Совета. Он также не мог быть задержан, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Право законодательной инициативы в Верховном Совете Конституцией закреплялось за депутатами Верховного Совета, Президентом, Кабинетом Министров, Верховным судом и Высшим арбитражным судом РК.

Согласно нормам главы 13 «Президент» Конституции РК 1993 г., Президент РК являлся Главой государства, возглавляющим единую систему исполнительной власти республики и выступающим гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов республики.

Устанавливалось, что Президент РК принимает необходимые меры по охране государственного суверенитета, обеспечению безопасности, территориальной целостности республики, прав и свобод граждан; подписывает законы Республики; с согласия Верховного Совета назначает на должность Премьер-министра, заместителей Премьер-министра, министров иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел, председателя Комитета национальной безопасности и глав дипломатических представительств Республики; осуществляет общее руководство деятельностью Кабинета Министров; представляет Казахстан в международных отношениях; ведет переговоры и подписывает международные договоры РК, а также осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами РК.

Статьей 81 также учреждалось, что вместе с Президентом Республики избирается Вице-президент РК, который по его полномочию выполняет отдельные функции Президента и замещает его в случае отсутствия или невозможности осуществления Президентом своих обязанностей.

В случае отставки Президента Республики, его кончины полномочия Президента переходят к Вице-президенту. При невозможности Вице-президента принять на себя обязанности Президента, они переходят к Председа-

телю Президиума Верховного Совета. В этих случаях выборы Президента должны были быть проведены в двухмесячный срок. В случае же отставки Вице-президента, его кончины Президент по согласованию с Верховным Советом самостоятельно назначал Вице-президента.

Согласно нормам ст. 84 Конституции, Правительством Республики, правомочным решать вопросы государственного управления, являлся Кабинет Министров. Кабинет Министров был ответствен перед Президентом РК и слагал свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Непосредственное руководство деятельностью Кабинета Министров возлагалось на Премьер-министра, который подписывал постановления Кабинета Министров, издавал распоряжения, выполнял иные возложенные на него функции.

В соответствии с нормами статьи 89 Конституции было установлено, что в целях осуществления государственного управления территория РК делится на установленные законом административно-территориальные единицы, которые были самостоятельны в управлении местными делами с ограничениями, установленными законами республики. Решение вопросов местного значения возлагалось на местные представительные и исполнительные органы административно-территориальных единиц, обеспечивающие исполнение Конституции, законов, актов Президента и Кабинета Министров РК.

Судебная власть в РК, в соответствии с положениями ст. 95 Конституции, принадлежала Конституционному суду, Верховному суду, Высшему арбитражному суду и нижестоящим судам, учреждаемым законом. Никакой иной орган, должностное или иное лицо не вправе был брать на себя функции судебной власти.

Высшим органом судебной власти по защите Конституции РК являлся Конституционный суд. Верховный суд, Высший арбитражный суд являлись высшими органами судебной власти по вопросам своей компетенции и осуществляли судебный надзор за нижестоящими судами. Создание и учреждение чрезвычайных, специальных судов и должностей судей, а также создание чрезвычайных форм судопроизводства не допускались.

Судебная власть осуществлялась от имени РК и имела своим назначением защиту прав и свобод, обеспечение верховенства Конституции РК, законности и справедливости и распространялась на все дела и споры, возникающие на основе настоящей Конституции, законов и иных актов, международных договорных и иных обязательств РК.

В соответствии с нормами ст.106 Конституции, надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории РК осуществлялся Прокуратурой РК в пределах ее компетенции. Единую и централизованную систему органов прокуратуры возглавлял Генеральный прокурор Республики, который назначался Верховным Советом сроком на пять лет, нижестоящие прокуроры назначались и освобождались от должности Генеральным прокурором. В случаях и в порядке, предусмотренных законом, органы проку-

ратуры осуществляли уголовное преследование, участвовали в судебном разбирательстве дел.

Нормами главы 18 «Выборы» данного раздела Конституции 1993 г. были установлены, что выборы депутатов Верховного Совета, Президента, депутатов местных представительных органов проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, а также требования к кандидатам в Президенты, Вице-президенты, депутаты Верховного Совета и местного представительного органа.

Согласно нормам главы 19 «Финансы» данного раздела Конституции РК, финансовая система РК состояла из бюджета и финансовых ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций. Верховный Совет Республики мог учреждать целевые финансовые фонды и определять источники их формирования. Бюджетную систему РК составляли республиканский и местный бюджеты. Устанавливалось, что на территории РК проводится единая бюджетно-финансовая, налоговая, денежно-кредитная, валютная и ценовая политика; действует единая налоговая служба, а банковскую систему в РК составляют Национальный банк РК, подотчетный Верховному Совету и Президенту Республики, а также иные государственные и частные банки.

В заключительной главе раздела «Оборона и безопасность» устанавливалось, что защита суверенитета и территориальной целостности РК осуществляется ее Вооруженными Силами. Защита государственной и общественной безопасности и правопорядка возлагалась на органы внутренних дел, национальной безопасности и республиканскую гвардию. При этом ст. 126 Конституции устанавливался запрет на использование Вооруженных Сил, республиканской гвардии, органов внутренних дел и национальной безопасности в целях воспрепятствования или незаконного ограничения деятельности органов государственной власти, прав и свобод граждан, а также в иных антиконституционных целях.

Нормами заключительного раздела IV «Гарантии соблюдения Конституции» Конституции 1993 г. закреплялось, что осуществление принципов и положений Конституции РК обеспечивается демократической организацией общества и государства, высшей юридической силой Конституции, верховенством закона, а стабильность Конституции – особым порядком ее изменения и процедурой пересмотра отдельных конституционных положений, а также конституционными законами.

Судебная защита Конституции и обеспечение ее верховенства возлагались на Конституционный суд РК, который вправе был рассматривать иски о соответствии Конституции РК, законов и иных актов, международных договорных и иных обязательств РК.

Особенность Конституции РК 1993 г. также состояла в том, что она содержала приложение, включавшее в себя перечень конституционных законов РК: о государственной независимости, гражданстве РК, Верховном Совете РК, статусе депутата Верховного Совета Республики, референдуме

в РК, Кабинете Министров Республики, Верховном Суде Республики, Конституционном Суде Республики, Высшем Арбитражном Суде Республики судоустройстве Республики, о выборах депутатов Верховного Совета и местных представительных органов РК.

Закрепляя государственную независимость Казахстана, Конституция 1993 г. вместе с тем отразила сложность и противоречивость первых лет строительства суверенного государства. С одной стороны, она конституционно закрепила правовые основы для дальнейшей трансформации всех сторон жизнедеятельности республики в направлении формирования рыночной экономики и демократического государства.

Но, с другой стороны, Конституция вызвала в обществе широкие дискуссии о содержании полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти, т.к. в её тексте этот вопрос остался неурегулированным, приведя к фактическому двоевластию в государственном механизме. Так, Верховный Совет был наделен весьма широкими конституционными полномочиями, затруднявшими осуществление принципа разделения государственной власти, что позволяло высшему представительному органу вмешиваться в деятельность Правительства и иных органов исполнительной власти с одновременным перекладыванием ответственности за ход реформ на их плечи.

Обширный перечень конституционных полномочий Верховного Совета создавал почву и для его притязаний на полномочия Президента Республики, что могло влечь, в свою очередь, отстаивание Главой государства своих правовых прерогатив при противостоянии с высшим представительным органом. С другой стороны, существенным пробелом Конституции 1993 г. было отсутствие нормы о конституционной ответственности Президента Республики, как Главы государства, возглавляющего единую систему исполнительной власти страны.

Конституционный принцип разделения власти и взаимодействия ветвей между собой с использованием не был подкреплен должным установлением системы сдержек и противовесов для преодоления возможных противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Допускалась двойственность статуса Правительства, ответственного как перед Президентом, так перед Верховного Советом по вопросам исполнения законов. Такая ситуация прямо могла вести к эрозии единства государственной власти, не способствуя как стабилизации политической и социальной ситуации в стране, так и закреплению курса страны на последовательную трансформацию всех сторон общественной жизни.

По экспертным оценкам Конституция 1993 г. не могла не быть производной от своего противоречивого времени, т.к. ее текст стал готовиться в условиях распада Союза ССР и дорабатывался на начальном этапе становления государственной независимости РК. По сути, она представляла собой своего рода исторический компромисс между политическими силами страны в условиях сохранявшейся в основном советско-коммунистической

системой политических отношений, и вследствие этого противоборства двух политико-правовых систем взглядов, не нашедших должного разрешения к моменту принятия Конституции 1993 г.

Более того, предметом общественно-политической полемики в стране стали принципиальные положения Конституции, оставившие неудовлетворенной значительную часть казахстанского общества, касающиеся характера государственности Республики, вопросов статуса государственного языка и русского языка, как языка межнационального общения, казахстанского гражданства, допускавшего нарушение принципа равенства граждан. Так, несмотря на определенное расширение системы прав и свобод человека и гражданина, Конституция 1993 г. всё же ограничилась констатацией социалистических прав и свобод граждан, ставших тормозом для развития рыночных отношений в Казахстане, когда в условиях экономического спада государство не могло обеспечивать социально-экономические права и свободы (право на труд, право на жилище и др.).

Открытой Конституция 1993 г. оставила и вопросы развития в Казахстане права частной собственности на землю, сохраняя право исключительной государственной собственности на землю. Не получил соответствующего закрепления в Основном законе и институт местного самоуправления, назначение которого состоит в обеспечении самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Несмотря на существенное расширение системы основных прав и свобод человека и гражданина по сравнению с конституциями Казахской ССР, Конституция 1993 г. не в полной мере соответствовала также международно-правовым стандартам в области прав человека, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, международных Пактах о правах человека и других фундаментальных международно-правовых актах о правах человека.

Многими депутатами избранного в апреле 1994 г. Верховного Совета XIII созыва был поднят вопрос о присутствии в Конституции 1993 г. существенных недостатков и противоречий и необходимости принятия нового Основного Закона страны.

Характеризуя данный период конституционного строительства в нашей стране, необходимо отметить, что при всех недостатках первых конституций независимого Казахстана в этот период шел процесс поиска оптимального конституционного развития государства. Кроме того, в этот период были приняты важные политико-правовые документы, которые стали основой дальнейшего позитивного конституционного строительства в РК.

## § 4. Общая характеристика Конституции Республики Казахстан 1995 года и ее развитие

Следующим этапом развития отрасли конституционного права Казахстан стала разработка и принятие *Конституции Республики народом на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.*[1] Конституция провозгласила Казахстан республикой с президентской формой правления. Данный выбор был не случаен. Именно эта форма правления являлась оптимальной в условиях строительства независимого Казахстана, создавая все наиболее благоприятные предпосылки для проведения эволюционных поэтапных демократических реформ в стране. Конституция учредила двухпалатный Парламент, дискуссии о необходимости которого долго велись в обществе, но так и не были реализованы в Конституции 1993 г.

Одной из ключевых новелл было закрепление в первой статье Конституции основополагающих принципов деятельности Республики, определивших главные приоритеты политики государства: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение демократическими методами наиболее важных вопросов государственной жизни, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте.

Новая Конституция установила новые подходы к определению статуса Правительства и его полномочий. Возглавляя систему исполнительных органов, руководя их деятельностью и самостоятельно принимая управленческие решения, Правительство несет и всю полноту ответственности за состояние дел в экономике и социальной сфере.

Конституция страны впервые учредила такой государственный орган, как Конституционный Совет, пришедший на смену прежнему Конституционному Суду, и ставший в настоящее время авторитетным государственным органом, обеспечивающим верховенство Основного Закона страны.

Существенным достижением Конституции 1995 г. является и признание института местного самоуправления, который призван обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В соответствии с логикой эволюции общества и государства, по мере нарастания вызовов, обусловленных ускорением исторического времени, Конституция претерпела серьезные изменения. «Вторжение в ее текст допускалось только при особой необходимости, присутствии серьезной аргументации, широкой народной экспертизе и использовании достижений мирового конституционного наследия. Тем самым, обеспечивалось соот-

---

[1] О необходимости принятия Конституции 1995 г. см. напр.,: Выступление Президента Республики Н. Назарбаева на II сессии Ассамблеи народов Казахстана 30 июня 1995 года. В кн: *Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А*. Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – СС. 653-674; Роль Первого Президента Республики Казахстан в конституционном строительстве независимого Казахстана. – Нур-Султан, 2020.

ветствие Конституции запросам каждого этапа развития государственности, с созданием необходимого движущего потенциала на годы вперед»[1].

За прошедшие 25 лет можно выделить несколько периодов модернизации Основного Закона.

Первый период ее развития *(первая конституционная реформа)* связан с принятием Парламентом *Закона РК от 7 октября 1998 г.* создавшего правовую базу для дальнейшего становления демократических устоев государственного строя страны, формирования гражданского общества и партийной системы, связанной с укреплением института парламентаризма в Казахстане. Были внесены поправки в 19 статей Конституции (стст. 33, 41, 42, 44, 48, 49-51, 52, 56, 57, 66, 68, 75, 82, 87, 91, 94, 95).

Так, существенным шагом в демократизации политической системы страны стало введение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы для выборов в Мажилис Парламента. Пунктом 3 ст.50 Конституции в новой редакции закреплялось: «Мажилис состоит из семидесяти семи депутатов. Шестьдесят семь депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учетом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. Десять депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа».

К распределению депутатских мандатов по итогам выборов в Мажилис на основе партийных списков допускались политические партии, набравшие не менее 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Укреплению роли Парламента в системе власти способствовало и дополнение п.6) ст.57 Конституции словами: если Президент Республики отклоняет обращение депутатов Палаты Парламента об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов, «то депутаты большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Палаты вправе по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства».

Законом РК от 7 октября 1998 г. была весомо укреплено также полномочие Парламента не только предлагать Главе государства изменения и дополнения в Конституцию, но вносить вновь предусмотренным ею особым порядком изменения и дополнения в текст Основного Закона. В этой связи п.1 ст.91 Конституции был дополнен словами: «Если Президент Республики отклоняет предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае Президент Республики подпи-

[1] *Мами К.А.* Конституция мира и прогресса. – Казахстанская правда, 2020, 28 августа.

сывает этот закон или выносит его на республиканский референдум, который считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики, имеющих право участвовать в республиканском референдуме».

Были внесены изменения и в сроки полномочий Главы государства и депутатов Парламента. Так, срок полномочий Президента Республики вместо пяти – составил 7 лет, депутатов Сената и Мажилиса Парламента вместо четырех – соответственно шесть и пять лет.

Значительные изменения коснулись и института перехода полномочий Главы государства в случае его досрочного освобождения или отрешения от должности, а также его кончины к Председателю Сената Парламента, временно исполняющего его обязанности. При невозможности принятия им обязанностей Президента, они переходили к Премьер-министру Республики. В этой связи ст.48 Конституции была изложена в следующей редакции: в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики, а также его смерти полномочия Президента Республики на оставшийся срок переходят к Председателю Сената Парламента; при его невозможности принять на себя полномочия Президента они переходят к Председателю Мажилиса Парламента; при невозможности Председателя Мажилиса принять на себя полномочия Президента они переходят к Премьер-министру Республики.

В связи с существенным изменением правового статуса членов Правительства в новой редакции был изложен и п.1 ст.68 Конституции: «Члены Правительства самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции и несут персональную ответственность перед Премьер-министром Республики за работу подчиненных им государственных органов. Член Правительства, не согласный с проводимой Правительством политикой или не проводящий ее, подает в отставку либо подлежит освобождению от занимаемой должности».

Принципиальное значение имело также дополнение п.2 ст.75 Конституции предложением: «В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей», не только расширившим сферу действия принципа обеспечения подсудимому права на судебную защиту, но и радикально меняющим сущность и содержание всего уголовного процесса.

В силу поступательного развития общества к началу XXI века в стране постепенно вызрела новая общественно-политическая ситуация. По инициативе Н. Назарбаева в 2002 году был открыт масштабный диалог по разработке Общенациональной программы политических реформ. Его формами стали правительственное Постоянно действующее совещание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества, а также президентские – Национальная комиссия по вопросам демократии и гражданского общества и позже – Государственная комиссия по разработке и конкретизации программы демократических реформ

в Казахстане под руководством теперь уже самого Главы государства Н.А. Назарбаева. И в Постоянно действующем Совещании, и в Нацкомиссии, и особенно в Госкомиссии было обеспечено максимальное представительство различных политических сил, государственных институтов и специалистов-юристов. В столице и во всех регионах страны было проведено большое количество различных научно-практических конференций и «круглых столов». 19 февраля 2007 года на итоговом заседании Госкомиссии были приняты «Основные направления политического реформирования в РК на 2007–2008 годы», определившие ключевые направления конституционной реформы.

По завершении деятельности Госкомиссии для подготовки проекта Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Главой государства была создана небольшая по численности рабочая группа из Председателя Консти-туционного Совета, руководителей комитетов Палат Парламента, профильных структурных подразделений Администрации Президента и ученых-правоведов.

16 мая Президент Республики направил законопроект в Парламент. Документ был детально проанализирован на совместных заседаниях Палат, во всех комитетах Сената и Мажилиса, а также на заседании совместной комиссии Палат и 18 мая принят Парламентом. 21 мая Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» был подписан Главой государства, 22 мая 2007 г. опубликован и введен в действие.

*Законом РК от 21 мая 2007 г.* внесены поправки в 40 статей (статьи 2, 5, 9, 15, 16, 34, 41-44, 46, 47, 50-59, 61-64, 67, 68, 70-72, 74, 75, 81, 82, 84, 86, 87, 89, 91), Основной Закон также дополнен статьей 94-1. Вторая конституционная реформа показала тесную взаимосвязь процессов поэтапных демократических преобразований, как единого и целенаправленного комплекса мер по эволюционному поэтапному укреплению демократических основ общества, формированию сильного и подотчетного народу государства, созданию правовых устоев для стабильного развития независимого Казахстана. И логическим результатом конституционной реформы, связанной с развитием демократии и гражданского общества, обеспечением межнационального согласия в стране, стала модернизация политической системы казахстанского общества, включавшая в себя перераспределение полномочий и ответственности высших органов власти, расширение полномочий Парламента Республики, повышение роли политических партий, совершенствование судебно-правовой системы, развитие института местного самоуправления.

В соответствии с конституционными инициативами Главы государства Н.А. Назарбаева, президентская форма правления Республики должна была сохраняться, но с существенным расширением полномочий Парламента, что практически трансформировало республиканское устройство правления из президентской в президентско-парламентскую в рамках президентской формы правления. В этой связи конституционная реформа

2007 г. создала условия для принципиального изменения правового статуса политических партий, как основы развития парламентаризма в Казахстане и, на их основе, укрепления полномочий и авторитета Парламента Республики, что открывало совершенно новые возможности для развития, как партийной системы Казахстана, так и совершенствования отечественного парламентаризма.

Усиление парламентской составляющей формы правления РК ярко проявилось в расширении представительных начал Парламента. Согласно новой редакции п.1 ст.51 Конституции, избрание 98 депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права по пропорциональной избирательной системе, обеспечивая реальное отражение рейтингового расклада партий в политической системе страны. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. «Пятнадцать депутатов Сената, – в соответствии с новой редакцией п.2 ст.50 Конституции, – назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества». Как видно, расширение социального представительства в Парламенте, связанное с учетом национально-культурных и иных значимых интересов общества служит дальнейшей консолидации казахстанского общества, обеспечению межнационального согласия и укреплению Ассамблеи народа Казахстана, как уникального инструмента реализации национальной политики государства, получившего конституционный статус организации, обеспечивающей представительство различных этнических групп в общественно-политической жизни страны.

В связи с укреплением конституционного статуса высшего представительного органа Республики существенные изменения были внесены в компетенцию Парламента и его Палат, связанные с усилением их контрольной функции. Так, пп.2 ст.53 Конституции в новой редакции было установлено, что Парламент на совместном заседании Палат: «утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета. Неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительству». Пунктом 2 ст.56 Основного Закона также было закреплено, что «Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству».

Укрепление казахстанского института парламентаризма ярко проявилось и в существенном обновлении конституционного статуса Сената и Мажилиса Парламента, которое выразилось в передаче полномочий Парламента от совместных заседаний его Палат непосредственно к Палатам, от председателей Палат к самим Палатам в связи с формированием Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета. Так, в новой редакции пп.1) ст.57 Конституции было закреплено,

что каждая из Палат Парламента самостоятельно: «назначает на должности двух членов Конституционного Совета; назначает на пятилетний срок на должности двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета».

Значительное повышение роли высшего представительного органа коснулось и укрепления исключительного ведения Сената и Мажилиса, упразднения свободного мандата депутата, что должно повысить ответственность парламентариев за свою деятельность. В частности, с учетом норм п.1 ст.50 Основного закона о Палатах Парламента, как действующих на постоянной основе, пп.5) ст.55 Конституции было установлено, что к исключительному ведению Сената относится: «выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий».

С учетом изменившегося баланса взаимоотношений между Президентом, Парламентом и Правительством в координатах президентско-парламентской республики были внесены существенные изменения в раздел «Правительство» Конституции. Установлена ответственность Правительства не только перед Президентом Республики, но и перед всем Парламентом для обеспечения исполнительной властью высокой эффективности ее деятельности. В этой связи п.2 ст.64 Конституции был изложен в следующей редакции: «Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, – перед Мажилисом Парламента и Парламентом».

Пунктами 1 и 3 ст.70 Основного Закона в новой редакции также было установлено: «1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РК. Перед вновь избранным Мажилисом Парламента Премьер-Министр Республики ставит вопрос о доверии Правительству. В случае выражения Мажилисом доверия Правительство продолжает исполнять свои обязанности, если иное не будет решено Президентом Республики. … 3. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству».

В ходе конституционной реформы ключевая роль в утверждении Главой государства кандидатуры Премьер-министра была отведена Мажилису в соответствии с нормами новой редакции пп.2) п.1 ст.56 Конституции, что к исключительному ведению Мажилиса относится: «большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия Президенту Республики на назначение Премьер-министра Республики».

Изменения коснулись и вопросов местного самоуправления в связи с изложением п.2 ст.89 Конституции в новой редакции: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через масли-

хаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций».

Маслихаты стали основой местного самоуправления как представительные органы, избираемые населением соответствующих административно-территориальных единиц для выражения их воли. И с другой стороны, изменения в Конституции позволили акимам районов, наряду с выполнением государственных функций, эффективно решать проблемы местного самоуправления.

Усиление политической роли маслихатов, как основы местного самоуправления, произошло и установлению большей подотчетности им исполнительных органов. Маслихаты по инициативе не менее одной пятой от общего числа их депутатов, в соответствии с п.4 ст.87 Конституции РК, большинством голосов от общего числа его депутатов получили право «выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом». При этом было установлено, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.

Согласно новеллам п.4 ст.87 Конституции также было установлено: «Акимы областей, городов республиканского значения и столицы, назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом РК. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей».

Конституционный статус получили Ассамблея народа Казахстана и Высший Судебный Совет РК.

Судьбоносной, по своей сути, стала очередная, уже *третья конституционная реформа, открытая Законом РК от 10 марта 2017 г.,* которым внесены коррективы в 25 статей Конституции (статьи 2, 4, 10, 39, 41, 44, 45, 49, 53, 55, 57, 61, 64, 66, 67, 70, 72-74, 79, 81, 83, 86, 87, 91).

В нормативном постановлении Конституционного Совета от 9 марта 2017 г. отмечается, что Закон РК от 10 марта 2017 г. соответствует Конституции РК, в том числе конституционным ценностям, основополагающим принципам деятельности и форме правления Республики. Закон об изменениях и дополнениях в Конституцию Республики получил также положительное заключение Венецианской комиссии Совета Европы, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства, задавая правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствуя об ее очевидном прогрессе.

Подписание Главой государства Закона об изменениях и дополнениях в Конституцию Республики, в совместном заявлении Общенациональной коалиции демократических сил, объединяющей ведущие политические партии и общественные объединения страны, признается историческим событием, а сам документ – фундаментом нового политического строя Казахстана.

Прежде всего, конституционными новеллами закрепляются гарантии неизменности первостепенной ценности казахстанского общества – неизменности установленных Конституцией независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, основополагающих принципов, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом – Елбасы, и его статуса. Для обеспечения незыблемости данных положений Основного Закона установлено, что изменения и дополнения в Конституцию выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики только при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии вышеуказанным гарантиям неизменности государственного и общественного устройства независимого Казахстана.

В ходе реформы Основного Закона была решена сложнейшая задача перераспределения полномочий между ветвями власти и сбалансирования отношений между ними на конституционном уровне в целях построения современной, устойчивой и эффективной системы управления государством при сохранении президентской формы правления, обеспечивающей стратегическую стабильность всей системы государственной власти.

Так, большой блок изменений и дополнений в Конституцию затрагивает вопросы перераспределения полномочий Президента, Парламента и Правительства, направленные на реализацию задач, поставленных Президентом Республики Н.А. Назарбаевым в Плане Нации «100 конкретных шагов» и Пяти институциональных реформах.

Основная часть установленных законом полномочий Главы государства в социально-экономической сфере передана Правительству Республики. При этом для Президента в новых условиях поэтапной демократизации политической системы общества приоритетами стали стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти. В ведении Главы государства остаются только важнейшие вопросы, обеспечивающие суверенитет независимого Казахстана: вопросы обороноспособности, внешней политики, национальной безопасности, защита Конституции, обеспечение эффективной работы ветвей государственной власти и их согласованного взаимодействия.

Законом о внесении изменений и дополнений в Конституцию значительно усилена роль Парламента, как высшего представительного органа Республики, осуществляющего законодательную власть. Данная конституционная новелла приведена в соответствие с нормами п.4 ст.3 Конституции, установившего принцип разделения единой государственной власти

на законодательную, исполнительную и судебную ветви и их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Таким образом, отныне в соответствии с нормами Основного Закона, законодательную власть в Казахстане осуществляет Парламент, исполнительную власть – Правительство, судебную власть – суды (судьи).

В соответствии с п.1 статьи 49 Конституции Парламент является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. Данное принципиальное уточнение предназначения Парламента вытекает из отказа Главы государства от полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (п.2 ст. 45, п. 2 ст. 61, пп. 3) ст. 44 Конституции). В то же время за Президентом Республики сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, означающее, что они должны быть приняты Парламентом в первоочередном порядке в течение двух месяцев (п.2 ст.61 Конституции в новой редакции).

Конституционными новеллами, кардинально повышающими статус Парламента, как органа законодательной власти, существенное изменение внесено в п.1 ст.70 Конституции, в соответствии с которым Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента. Данная норма Основного Закона призвана повысить ответственность парламентариев, а также усилить политические позиции партийных фракций в Мажилисе по вопросам формирования Правительства. Парламентские партии будут самым решающим образом влиять на формирование Правительства. Так, согласно пп.3) ст.44 Конституции, Президент Республики после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра Республики, с согласия Мажилиса назначает на должность Премьер-министра, по представлению Премьер-министра, внесенному после консультаций с Мажилисом, определяет структуру Правительства, назначает на должности и освобождает от должности членов Правительства. За Президентом Республики оставлено право назначать на должности только министров иностранных дел, обороны и внутренних дел.

Принципиальным шагом в развитии отечественного парламентаризма, повышающим политический авторитет Парламента и его позиции в системе разделения власти, стало также усиление контроля Парламента за деятельностью исполнительной власти. Мажилис и представленные в нем политические партии получили конституционные рычаги влияния на деятельность Правительства, вплоть до объявления вотума недоверия Правительству и отдельным министрам. Так, пп.6) ст.57 Конституции установлено право заслушивания Палатами Парламента отчетов членов Правительства по вопросам их деятельности и обращения к Президенту об освобождении их от должности в случае неисполнения ими законов. В случае такого обра-

щения Палаты Парламента Президент освобождает члена Правительства от должности.

В рамках укрепления отечественного парламентаризма учрежден конституционный статус и ответственность Уполномоченного по правам человека, который теперь согласно новой норме пп. 1-1) ст. 55 избирается и освобождаться от должности Сенатом Парламента по представлению Президента Республики. Закрепление конституционного статуса Уполномоченного по правам человека, соответствуя общепринятым международным стандартам Парижских принципов, повышает не только статус отечественного омбудсмена, но и в целом укрепляет государственную систему защиты прав и свобод человека и гражданина.

Законом РК от 10 марта 2017 г. значительно повышена самостоятельность Правительства, которому переданы полномочия по непосредственному управлению экономикой, финансами, государственным имуществом, решению ряда вопросов административно-территориального устройства государства. Кроме того, поправками в ст.44 Конституции от Президента Правительству переданы полномочия по утверждению государственных программ и единой системы финансирования и оплаты труда работников всех органов, содержащихся за счет средств государственного бюджета, которые будут решаться Правительством по согласованию с Главой государства.

В целях повышения статуса и ответственности Правительства в целом и его членов в отдельности также исключено право Президента отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра. Тем самым всю полноту ответственности за свои акты будет нести само Правительство. При этом сохраняются функции Президента Республики как высшего должностного лица государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, представляющего Казахстан внутри страны и в международных отношениях; символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (ст.40 Конституции).

Дополнениями и изменениями в Конституцию укреплен механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством установления дополнительных механизмов ее осуществления. Так, нормами пп.10) ст.44 Конституции установлено: Президент Республики в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции. Новая правозащитная функция Конституционного совета положительно отразится на

качестве законов и правовых актов, способствуя дальнейшему утверждению Казахстана как правового государства.

Важно подчеркнуть также дополнение п.2 ст.39 Конституции, выделившего, наряду с межнациональным согласием, и межконфессиональный компонент общественного согласия: «Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие». Данным дополнением подчеркивается и принцип светскости государства, обеспечивающего гармоничное сосуществование действующих в Казахстане 18 различных конфессий и более 3600 религиозных объединений.

Стабильности правовой системы страны должна способствовать и новая редакция п.3 ст.4 Конституции: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории РК международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Кроме того, необходимо отметить, что с учетом предложений граждан, высказанных во время всенародного обсуждения конституционного законопроекта, п.2 ст.10 Конституции изложен в следующей редакции: «Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда важным интересам РК».

Законом РК от 10 марта 2017 г. усилена роль Верховного суда Республики как суда кассационной инстанции, заложена базовая основа прокуратуры, предусматривающая высший надзор за соблюдением законности представления интересов государства в суде. Так, новой редакцией ст.81 Основного Закона установлено: «Верховный Суд РК является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Согласно новой редакции п.3 ст.79 Конституции, требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом. Как видно, новая конституционная норма позволяет более гибко подходить к вопросам избрания и назначения судей, так как соответствующие квалификационные требования будут указаны в Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей. Тем более детализация требований к правовому статусу судей в тексте Основного Закона не согласуется с постоянно изменяющимися реалиями и потребностями современной практики.

Изменения, внесенные в п.1 ст.83 Конституции, коснулись также компактного обобщения основных функций прокуратуры, которая осуществляет

от имени государства в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. И в этом случае Конституцией установлены только основы прокурорского надзора в стране, пределы которого будут определяться законом о прокуратуре, регулирующим необходимый объем ее полномочий без внесения каждый раз изменений и дополнений в Основной Закон.

Законом повышен правовой статус местных представительных и исполнительных органов. Так, в п.5 ст.86 Конституции внесены изменения, согласно которым полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом РК после консультаций с Премьер-министром и Председателями Палат Парламента. Такое согласованное на высшем уровне решение досрочного прекращения полномочий маслихата обеспечивает его целесообразность и обоснованность, укрепляя в целом статус маслихатов. На законодательный уровень отнесен и порядок назначения или избрания на должность акимов городского, районного и сельского уровня, а также освобождения их от должности, установленный п.4 ст.87 Основного Закона, что также призвано обеспечить его стабильность.

Таким образом, третья конституционная реформа, активно поддержанная народом (во время всенародного обсуждения конституционной инициативы Президента Республики поступило более 6 тысяч предложений граждан и их объединений) создает прочный нормативный запас устойчивости политической системы казахстанского общества, отвечая генеральному курсу поэтапного демократического развития Казахстана. В целом закрепленные в Конституции РК принципы и нормы, имеющие базовый стратегический характер, будут раскрываться по мере развития государства и общества, формирования необходимых политических, экономических и социальных условий в соответствии с историческими задачами, поставленными Президентом РК Н.А.Назарбаевым в «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства».

*Корректировка текста Основного Закона* (а не реформирование Конституции) может быть вызвана какими-то экстраординарными жизненными обстоятельствами, исчерпывающий перечень которых предусмотреть заранее практически невозможно. На этот счет в Казахстане также имеется заслуживающий внимания пример внесения дополнения в Конституцию 2 февраля 2011 года.

В январе 2011 года Президент Республики своим Указом отклонил законо-дательную инициативу депутатов Парламента о целесообразности проведения республиканского референдума по продлению до 2020 года полномочий Первого Президента Республики – Лидера Нации. А когда Парламент все же принял Закон, Н.А. Назарбаев отказался его подписывать и обратился в Конституционный Совет, который посчитал сомнения Главы государства обоснованными.

В связи с признанием 31 января 2011 года не соответствующим Конституции принятого Парламентом РК 14 января 2011 года Закона РК «О внесении изменения и дополнения в Конституцию РК» возникла юридическая коллизия, породившая непростую политическую ситуацию. Ее мог разрешить только Президент страны. Согласившись с выводами Консти-туционного Совета, Н. А.Назарбаев принял решение о проведении досрочных выборов Президента Республики.

Вместе с тем, поскольку на то время институт внеочередных президентских выборов не был предусмотрен в Конституции, Президентом Республики был представлен и Парламентом 2 февраля 2011 года принят Закон «О внесении дополнения в Конституцию РК». Конституция была дополнена лишь одним п. 3-1 в ст. 41 следующего содержания: «3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». Тем самым, посредством данной весьма лаконичной поправки волеизъявлению народа был придан более высокий уровень легитимизации, сняты возникшие разночтения Конституции между депутатским корпусом и органом конституционного контроля, восторжествовала конституционная законность.

Еще один пример корректировки Конституции. 23 марта 2019 года по инициативе Правительства при положительном заключении Конституционного Совета Парламентом Республики на совместном заседании Палат были внесены изменения в ст. 2 Конституции Республики. Столица Казахстана получила новое имя Нур-Султан.

Конечно, любое изменение нормы Конституции сам по себе значимый факт. Однако при конституционной реформе происходит изменение целого конституционного института либо нескольких взаимосвязанных групп норм Основного Закона.

В целом, обновленный в ходе конституционных реформ или корректировок отдельных положений и норм текст Конституции РК соответствует приоритетам устойчивого развития страны, глубоким преобразованиям общества и государства при широком учете мнения граждан РК и непременном соблюдении закрепленных в Преамбуле, п. 2 ст. 1 и п. 2 статьи 91 Основного Закона конституционных ценностей.

**Рекомендуемая литература:**

1. Абдрасулов Е.Б. Декларация о государственном суверенитете и ее место в политической истории Казахстана. Диссертация… кандидата юридических наук. – Алматы, 1995;

2. Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. – Караганда, 2002;

3. Ау Т.И Проблемы становления социальной государственности в РК (в контексте сравнения с опытом Российской Федерации). – Караганда, 2016.

4. Ким В.А. Годы созидания. Анализ политических и конституционно-правовых взглядов Первого Президента РК. – Алматы, 2000;

5. Ким В.А. Эпоха созидания. Анализ социально-политических и конституционно-правовых взглядов Первого Президента РК. – Алматы, 2005;

6. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

7. Комментарий к Закону РК от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. – Астана, 2007;

8. Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. РК: хроника утверждения конституционализма. – Алматы, 2019;

9. Матаева М.Х. Конституционная история Казахстана и стран Центральной Азии XX век. Монография. – Алматы, 2006;

10. Роль Первого Президента РК в конституционном строительстве независимого Казахстана» (Сб. материалов и статей // Под общ. ред. д. ю. н., проф. Мами К. А. – Нур-Султан, 2020;

11. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции РК: проблемы и перспективы. – Алматы, 2002;

12. Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук). – Нур-Султан, 2019;

13. Тасбулатов М. Становление и развитие Конституции РК. – Павлодар, 2007.

14. Тлепина Ш.В. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1930-е – 1991 гг.) // Вступ. ст. – д.ю.н., профессор С.Ф. Ударцев. – Алматы, 2005.

## *Глава 3. Особенности Конституции – Основного Закона Казахстана*

### § 1. Юридические свойства Конституции Республики Казахстан

Рассматривая Конституцию как нормативный правовой акт, составляющий часть системы действующего права Республики, и со всеми присущими такому акту признаками, важно подчеркнуть, что Конституция вместе с тем обладает рядом особенностей, которые определяют ее положение как Основного Закона. Прежде всего, это проявляется в характере регулируемых ею общественных отношений, а также в ее предназначении, форме и функциях.

Именно особый статус Конституции в правовой системе РК предопределяет ее правовую специфику, которая выражается в следующих юридических свойствах:

1) *Юридическое верховенство Конституции РК.* Принцип верховенства Конституции РК прямо не закреплен в ее тексте. Но он вытекает из смысла пунктов 1 и 2 ст.4 Основного Закона, согласно которым действующим правом в Республике являются «нормы Конституции, соответствующих

ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. ... Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики».

Из текста Конституции следует, что все нормативные правовые акты, в том числе и законы, независимо от их юридической силы, независимо от того, какой орган их издал, должны соответствовать Конституции, являющейся верховным юридическим актом в правовой системе Республики. И поскольку Конституция является верховным юридическим актом, это обстоятельство придает особое свойство ее нормам, занимающим центральное место в системе действующего права страны. В этой связи верховенство Конституции призвано обеспечивать единство, согласованность и стабильность всей правовой системы Республики.

Важно отметить, что вопросы реализации верховенства Конституции особенно актуальны в условиях утверждения РК правовым государством. Ведь в признании верховенства Конституции заложена идея о подчинении государства, всех его органов, любых форм и методов государственной деятельности праву, прежде всего, Основному Закону, чье главное предназначение в демократическом обществе – быть эффективно действующим ограничителем государственной власти во имя незыблемости прав и свобод человека и гражданина.

Как и подобает Основному Закону, Конституция РК занимает верховенствующее положение в системе действующего права страны, которое обеспечивается, прежде всего, особым порядком принятия и изменения Конституции и приданием ей высшей юридической силы. Именно в силу этого принципы и нормы Конституции, как начало и средоточие действующего права, являются исходными, первичными, основополагающими в правовой системе государства.

Поэтому закономерно, что п.1 ст.10 Закона РК о правовых актах, установившим иерархию нормативных правовых актов в отечественной правовой системе, на первое место выведена Конституция как акт, обладающий высшей юридической силой. Следовательно, ни один другой нормативный правовой акт не может быть поставлен на один уровень с основным юридическим законом, тем более изменить или отменить его нормы.

Это воздействие является универсальным, многоплановым и многоаспектным. Оно обусловливается местом конституции в правовой системе государства, ее влиянием на функционирование государственного аппарата, а также общей значимостью института конституционализма в механизме управления обществом.

Однако наличие конституционных основ формирования правовой государственности является необходимым, но не достаточным условием для успешного утверждения принципов правового государства. Дело в том, что если нормы основного закона не получают адекватного развития в других

законах и подзаконных актах, то записанные в нем права и свободы остаются лишь красивыми декларациями.

Таким образом, все нормативные правовые акты должны соответствовать Конституции, в случаях же противоречия ей в соответствии с конституционно-правовыми процедурами эти акты признаются неконституционными. Такая конституционно-правовая практика характерна и для зарубежных государств.

Прежде всего, необходимо отметить, что верховенство Конституции означает юридическое выражение суверенитета РК. Поэтому верховенство Основного Закона отражает, в первую очередь, коренную сущность РК – принадлежность государственной власти народу, который является ее единственным источником. Следовательно, в верховенстве Конституции, как Основного Закона, выражается верховная воля народа Казахстана, принявшего этот основополагающий акт на республиканском референдуме.

Именно в этой связи верховенство Конституции предполагает ее особое место в системе действующего права как основы, фундамента казахстанской правовой системы, юридической базы текущего законодательства. Вместе с тем Конституция, обладая верховенством, не подменяет собой систему действующего права страны. Поэтому верховенство Конституции, ее особое положение, как верховного акта в системе действующего права, представляет собой основополагающий принцип построения и развития правовой системы государства. Верховенство Конституции лежит и в основе такого важнейшего принципа, как конституционная законность, отражая процессы формирующейся правовой государственности в Казахстане.

В правовой литературе принцип верховенства Конституции понимается в узком и широком смысле. В узком смысле этот принцип выражается в признании необходимости принятия других нормативных актов на основе и в соответствии с Конституцией. Все законы, другие нормативные акты, разрабатываемые без соблюдения предусмотренных Конституцией форм и процедур, должны считаться незаконными. Законы, подзаконные акты не должны превалировать над Конституцией и выражать принципы, не закрепленные в Конституции.

Верховенство Конституции в широком смысле включает также: 1) обязательность соблюдения Конституции всеми политическими партиями и другими общественными объединениями; 2) осуществление правоприменительной деятельности государственных органов с ориентацией на Конституцию; 3) руководство конституционными положениями при реализации прав и свобод человека.

В связи с вышеуказанным, представляется возможным выделение ряда основных элементов, из которых слагается верховенство Конституции РК.

Во-первых, в Конституции как верховном акте государства нормативно закрепляются *главные устои общественного и государственного строя страны*, его основные принципы, которые призваны обеспечить РК характер конституционного государства. В нашем государстве Конституция РК

стоит над системой действующего права и в то же время проникает в нее, задавая и ей, и ему общий алгоритм суверенного волеизъявления народа Казахстана в пользу конституционно выраженных либерально-демократических ценностей цивилизации.

Во-вторых, верховенство Конституции служит *основным проявлением доктрины правового государства* и означает ее приоритетное, центральное положение в системе действующего права страны, обеспечиваемое высшей юридической силой и прямым действием Основного Закона. В этой связи верховенство Конституции требует формирование эффективного нормативно-правового механизма ее реализации, обеспечение прямого действия конституционных принципов и норм, а также формирования традиций глубокого уважения личности к Основному Закону и иным правовым актам, конституционным институтам государственной власти.

Таким образом, хотя принцип верховенства Конституции должен служить одним из ведущих принципов всей публично-властной деятельности наделенных соответствующими полномочиями органов и должностных лиц, на практике это не всегда делается. Так, практика подготовки законопроектов Правительством и принятия законов Парламентом дает немало примеров отхода этих органов от положений верховенства Основного Закона. Поэтому важно подчеркнуть, что систематическое нарушение верховенства Конституции, как показывает политическая практика авторитарных и тоталитарных государств, может самым коренным образом не только деформировать всю систему действующего права страны, но и негативно отразиться на содержании и способах взаимодействия государственных органов и приводить к разрушению конституционной законности.

В-третьих, верховенство Конституции, выражая прямую волю носителей народного суверенитета, обусловливается ее высшей юридической силой. Любой нормативный акт в государстве должен не только основываться на предписаниях Основного Закона как верховного акта, но и не противоречить им. Это выражается как в производности всех других нормативных правовых актов от Конституции, так и в конституционной процедуре отмены актов, не соответствующих Основному Закону, установленной положениями стст. 74 и 78 Конституции РК.

В-четвертых, верховенство Конституции РК обеспечивается и *особым порядком ее принятия и внесения в нее изменений и дополнений.*

Важнейшим признаком, определяющим специфику верховенства Конституции, как особого нормативного правового акта, является ее стабильность. Ведь Конституция, в отличие от законов и иных правовых актов, не является продуктом повседневной нормоустанавливающей деятельности государства. Так, даже даты принятия конституции в истории любого государства являются важнейшими вехами, отмечающими переломные моменты его развития. Кроме того, даты принятия, опубликования и вступления в юридическую силу Конституции являются коренными его реквизитами, позволяющими идентифицировать ее, как Основной Закон, а потому имею-

щими особое юридическое значение для ее действия в течение длительного исторического периода развития общества и государства.

В отличие от прежних конституций, действующий Основной Закон был принят народом Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. и вступил в силу со дня официального опубликования результатов референдума Центральной комиссией референдума 5 сентября 1995 г. с одновременным прекращением действия ранее принятой Конституции. В этой связи согласно п. 2 ст. 90 Основного Закона день принятия Конституции на республиканском референдуме объявлен государственным праздником – Днем Конституции РК.

Гарантировать стабильность Конституции, как Основного Закона, призван *жесткий порядок внесения в нее изменений и дополнений.*

Конституцией установлен круг субъектов, обладающих правом внесения предложений об изменениях и дополнениях в Основной Закон: Президент РК, Парламент и Правительство. Республиканский референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию проводится по решению Президента Казахстана.

В соответствии с положениями ст.91 Конституции Республики изменения и дополнения в Конституцию могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым *по решению Президента Казахстана*, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства Республики. При этом проект изменений и дополнений в Конституцию не вносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае в порядке, установленном п.3 ст.62 Конституции Республики: *«Изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат».*

Следующая особенность конституционной процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию состоит в том, что Президент Республики вправе отклонить предложение Парламента о вынесении на референдум изменений и дополнений в Основной Закон. В таком случае Парламент вправе большинством *не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат* принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае Президент Республики либо подписывает этот закон, либо выносит его на республиканский референдум, который считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики, имеющих право участвовать в республиканском референдуме.

Законом РК от 10 марта 2017 г. в ст. 91 внесена следующая конституционная новелла: «Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи».

В нем, в свою очередь, закреплено, что «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом РК – Елбасы, и его статус являются неизменными». Это есть дополнительная гарантия сохранения ценностей Основного Закона и его стабильности.

Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан Республики, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы.

Таким образом, верховенство Конституции РК обусловливается тем, что ее принятие осуществлено посредством всенародного голосования – республиканского референдума; введением Конституции в действие в особом порядке; специально предусмотренным самим Основным Законом порядком внесения в нее изменений и дополнений.

В-пятых, верховенство Конституции РК обеспечивается *специально созданным государственным органом – Конституционным Советом.* В этой связи ст.1 Конституционного закона РК «О Конституционном Совете РК» определяет статус Конституционного Совета как государственного органа, обеспечивающего верховенство Конституции на всей территории РК.

Верховенство Конституции предполагает также, что любое действие (или бездействие) органа власти или его должностного лица, деятельность общественных объединений, граждан во всех сферах жизни должны соответствовать ее принципам и нормам. Дело в том, что верховенство, как особое юридическое свойство Конституции, обусловлено, прежде всего, тем, что Основной Закон содержит правовые решения наиболее важных, принципиальных проблем государства и общества, объективно требующих признания за ними высшего авторитета. Именно верховенство Конституции выявляет ее особую роль в качестве ядра действующего казахстанского права, юридического фундамента текущей нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государства, основы режима законности и правопорядка в обществе. Конституция в правовой системе государства занимает особое место, определяющим образом влияя на все законодательство, на его направленность, характер и качество. Все остальные нормативные правовые акты, принимаемые в государстве, должны исходить из содержащихся в ней установок, издаваться на ее основе и в соответствии с ее принципами, положениями и нормами.

Кроме того, Конституция Казахстана обладает верховенством по отношению к международным договорам и иным обязательствам Республики, прямо предусмотренным п.1 ст.4 Основного Закона. Поэтому, толкуя положения п.3 ст.4 Конституции применительно к вопросам о соотношении Конституции и международных договоров, ратифицированных Республикой,

следует сделать однозначный вывод: *международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, обладают приоритетом только в отношении законов, в том числе конституционных законов, но не могут превалировать над положениями Основного Закона.*

Вместе с тем вопросы соотношения национальной конституции и международного права нельзя снимать с повестки дня, учитывая перспективы возможного вхождения Казахстана в такие авторитетные международные организации, как Совет Европы, Европейский Союз и др. В правовой литературе отмечается, что все более отчетливой становится тенденция к признанию коммунитарного (европейского) права над национальными конституциями. Так, в настоящее время верховенство права Европейского Союза над национальными конституциями государств, входящих в ЕС, является общепризнанным конституционно-правовым явлением. Однако это не мешает органам конституционного контроля некоторых стран оценивать акты органов ЕС как противоречащих национальным конституциям.

2) *Высшая юридическая сила Конституции РК.* Согласно нормам п.2 ст. 4 Конституция РК обладает высшей юридической силой. Согласно предписаниям Основного Закона, п.1 ст.10 Закона РК о правовых актах установлено: *«Высшей юридической силой обладает Конституция РК».*

Данное положение о высшей юридической силе Конституции, прежде всего, органически связано с ее верховенством, т.к. верховное положение Основного Закона в системе действующего права обеспечивается, прежде всего, ее высшей юридической силой.

Вместе с тем это юридическое свойство Основного Закона *имеет другое содержание по сравнению с принципом его верховенства*, означая, что все правовые акты должны базироваться на ее принципах и нормах и не противоречить им. Высшая юридическая сила Конституции, определяя ее преимущество, как Основного Закона по отношению к иным правовым актам, и обязательность его применения к соответствующим общественным отношениям, означает, что законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции, и что государственные органы, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституционные предписания.

Так, если верховенство Конституции означает, что ей должны соответствовать не только все правовые акты, но и вся система общественных отношений в государстве, то высшая юридическая сила Конституции основана на том, что правовые акты не могут противоречить ее принципам и предписаниям. В первом случае речь идет, на наш взгляд, о верховенстве Конституции во всех без исключения сферах жизнедеятельности общества и государства, во втором – о ее высшей юридической силе как Основного юридического закона, возглавляющего систему действующего права страны.

Кроме того, если верховенство Конституции означает, что ей должна соответствовать вся совокупность правовых актов государства, а высшая

юридическая сила Конституции основана на том, что эти акты не могут противоречить ее принципам и предписаниям, то следует различать понятия «соответствие» и «противоречие».

В этой связи представляется целесообразным различать категории «соответствие правовых актов Конституции» и «непротиворечие правовых актов Конституции». В первом случае, на наш взгляд, речь идет о верховенстве Основного Закона в системе действующего права, установившего соотношение между ее составными элементами, выражающего их согласованность и равенство в отношении Конституции. Во втором – о высшей юридической силе Основного Закона, исключающей иные правовые акты, нарушающие нормы Конституции, и, следовательно, не совместимые с ней.

Юридическая сила нормативных правовых актов проявляется, как известно, при их сопоставлении и выражается в том, что одни правовые акты имеют большую, а другие – меньшую юридическую силу. В теории права является общепризнанным положение о том, что *центральным и одним из главных критериев в дифференциации нормативных правовых актов является их классификация в системе иерархии нормативных правовых актов.* Основным критерием отнесения нормативного акта к тому или другому виду служит его *юридическая сила,* которая указывает на место акта в иерархии актов, его значение и зависит от положения и роли органа, издавшего акт, от его традиционных полномочий и компетенции, которой он наделен по действующему законодательству. Все правовые акты различаются между собой своей юридической силой.

Важной методологической проблемой теории конституционализма являются также вопросы *разграничения понятий высшей юридической силы и обязательности норм Конституции, и их соотношения с нормами других нормативных правовых актов.* При этом юридическая сила различных источников конституционного права может быть большей или меньшей в связи с релятивным свойством правового акта, проявляющегося в соотношении с другими актами. Обязательность же представляет собой абсолютное свойство любого законного акта. Правовые акты в равной мере обязательны для соблюдения, но юридическая сила их неодинакова. Место нормативного правового акта в системе действующего права в зависимости от его юридической силы в иерархии таких актов установлено, как указывалось выше, п.1 ст.10 Закона РК о правовых актах, согласно которому высшей юридической силой обладает только Конституция РК.

Конституционное положение о высшей юридической силе Основного Закона конкретизируется в стст. 62, 69, 78 и 88 Конституции предписаниями, согласно которым соответственно законы Республики, постановления Парламента и его Палат, постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра не должны противоречить Конституции; суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина; реше-

ния маслихатов, не соответствующие Конституции, могут быть отменены в судебном порядке.

Кроме того, как видно из содержания статей 62 и 91 Конституции РК, вышеуказанное положение о непротиворечии нормативных правовых актов Основному Закону не распространяется на законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Такое обстоятельство, на наш взгляд, объясняется тем, что положения проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию» после его принятия законодателем, становятся составной частью Основного закона и соответственно приобретают его высшую юридическую силу.

Таким образом, высшая юридическая сила Конституции РК означает, что:

• никакой правовой акт, кроме Конституции, не может обладать высшей юридической силой;

• все правовые акты должны исходить из Конституции и не противоречить ей как Основному юридическому закону государства; в случае расхождения нормативного правового акта с Конституцией действуют конституционные нормы, такой акт ни в коем случае не подлежит применению и должен быть отменен;

• Конституция как акт, принятый народом на республиканском референдуме, не подлежит утверждению со стороны какого-либо органа государства;

• никто не вправе отменить или изменить Конституцию, кроме народа Казахстана либо Президентом совместно с Парламентом Республики, то есть главой государства и высшим представительным органом государства, осуществляющим его законодательную власть;

• высшая юридическая сила Конституции обеспечивается не только Конституционным Советом, но и органами суда и прокуратуры в соответствии со статьями 74, 76, 78, 83 и 88 Основного Закона.

3) *Прямое действие Конституции РК на всей ее территории.* Принцип прямого действия Основного Закона впервые был введен в казахстанскую конституционную практику п.7 Основ конституционного строя Конституции Республики РК 1993 г., провозгласившим: «Конституция РК обладает высшей юридической силой, ее нормы имеют прямое действие. Законы и иные акты, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы».

Пунктом 2 ст.4 Конституции РК 1995 г. также четко закрепляется: «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики». Кроме того, принцип прямого действия Основного Закона дополняется положением п.2 ст.12 Конституции, согласно которому: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».

Таким образом, предписание Конституции РК о прямом ее действии говорит, прежде всего, о том, что Конституция является нормативным правовым актом, предписаниями которого надлежит руководствоваться всем органам государства, организациям, общественным объединениям и гражданам. Посредством прямого действия Конституция как Основной юридический закон определяет всю систему правового регулирования общественных отношений в государстве. Более подробно о действии Конституции будет изложено далее в настоящем издании.

4) *Конституция – ядро правовой системы РК.* Как и подобает Основному Закону, Конституция Республики является ядром правовой системы страны. Ее исходные положения и нормы являются первичными, основополагающими, играют направляющую роль для всей системы текущего законодательства и определяют ее характер. Конституция, прежде всего, выступает как юридическая база для развития всех отраслей права, составляющих правовую систему Республики. Кодексы, другие законы, как правило, содержат ссылки на Конституцию, что обеспечивает единство и взаимную согласованность отраслей права, общность их исходных принципов. В Республике ни один из правовых актов, включая и Гражданский Кодекс, не может претендовать на независимый, автономный статус от Конституции, иначе единство и внутренняя согласованность правовой системы будут нарушены.

Таким образом, принципы и нормы Конституции играют в правовой системе опорную приоритетную роль. Конституция как Основной Закон венчает собой все законодательство, выступает правообразующим ядром, устанавливает виды основных нормативных правовых актов, их соотношение, субординацию и способы разрешения коллизий между ними и служит в целом главным ориентиром в деле организации правового регулирования в Республике. Образно говоря, Конституция – это своего рода каркас, несущие конструкции правовой системы, без которого она могла бы превратиться в простой конгломерат элементов, не связанных между собой исходным и единым нормативно-волевым началом. Согласованность и координация отраслей права оказались бы в значительной степени ослабленными. Внутренняя согласованность и структурное единство отраслей действующего права Республики предопределяются тем, что ее базой, изначальным, отправным ядром выступает Конституция.

Все это говорит о том, что принципы и нормы Основного Закона призваны способствовать согласованности всего правового развития страны и систематизации права Республики. В этой связи в Конституции можно выделить два взаимосвязанных и взаимодействующих свойства. С одной стороны, она явилась своего рода итогом, вершиной в развитии законодательного процесса в Республике, воплотила достижение конституционно-правовой теории и практики нынешнего времени, а с другой стороны, она является основой для совершенствования правовой системы страны в будущем.

В свою очередь, развитие конституционных положений в текущем законодательстве имеет большое значение для самой Конституции, ибо без этого ее действие будет несовершенным и малоэффективным. Вместе с тем это не противоречит вышеуказанному положению о прямом действии Конституции 1995 г., вступившей в юридическую силу как единый нормативный правовой акт в целом с 5 сентября 1995 г. в полном объеме без каких-либо ограничений. Все нормы Конституции обладают одинаковой юридической силой, но вместе с тем ее нормы реализуются далеко не одинаково. Регулятивное действие ряда статей Конституции проявляется в полной мере лишь в едином комплексе с другими нормами, закрепляемыми в конституционных обычных законах. В этой связи в самой Конституции, как указывалось выше, перечислены законы, без которых действие ее статей было бы затруднено.

Таким образом, сама Конституция в определенных случаях, установленных ее предписаниями, является инспиратором развития текущего законодательства. В этой связи в Конституции закрепляются четыре группы таких оснований.

Первая из них включает статьи, в которых прямо сказано о необходимости принятия соответствующих конституционных законов – о государственных символах (ст.9); о Парламенте (п.4 ст.49); о Правительстве (п.4 ст.64); о Конституционном Совете (п.6 ст.71); о судебной системе Республики (п.4 ст.75).

Ко второй группе оснований относятся статьи Конституции, в которых говорится о принятии законов: об административно-территориальном устройстве Республики и статусе ее столицы (пункт 3 статьи 2); о собственности (пп.2 и 3 ст.6); об общественных объединениях (п.1 ст.23; о местных представительных органах (п.6 ст.86); о местных исполнительных органах (п.6 ст.87).

В третью группу оснований входят статьи Конституции, в которых говорится о том, что закрепленное Основным Законом положение конкретизируется законом, но сам закон не назван (это п.3 ст.3; стст. 10;13; 15;16 и др.).

Четвертая группа – это предписания Конституции, анализ содержания которых обуславливает появление новых законов, не «замкнутых» на конкретные статьи Основного Закона (ст.7; п.3 стст.18;21;28;33 и др.).

Таким образом, вышеуказанные предписания Конституции действуют в полной мере лишь вместе с развивающими их нормами текущего законодательства, которое исходит из духа и буквы Основного Закона при детальном регулировании общественных отношений. Текущее законодательство не наполняет предписание Конституции новым содержанием, а лишь конкретизирует ее нормы в соответствующей сфере правоотношений, не выходя за рамки содержания Основного Закона.

Особое место в механизме охраны Конституции занимает *Президент РК* – как символ и гарант незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В правовой литературе отмечалось, что особая ответ-

ственность Президента, как главы государства, заключается в том, что он обязан отслеживать соответствие Конституции реальной действительности (корректируя эволюцию общества и деятельность государственных структур, акции общественных объединений, граждан) и соответствие самой Конституции запросам реальной действительности (своевременно стимулируя объективно необходимые корректировки). То есть Президент Республики как гарант незыблемости Основного Закона призван обеспечивать баланс между юридической и фактической конституцией.

Важную роль в охране Конституции играет *Парламент* как единственный законодательный и высший представительный орган РК, осуществляющий в ходе своего законотворчества предварительный контроль за конституционностью законов. Все стадии законодательной деятельности Парламента, так или иначе, сориентированы на то, чтобы принимаемый на сессии Парламента закон не вступал в противоречие с Конституцией. Необходимо также отметить и такое полномочие Парламента, как заслушивание на совместном заседании его Палат, согласно п.11 ст.53 Конституции, *ежегодных посланий Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в стране.*

В систему органов, осуществляющих правовую охрану Конституции, входит также прокуратура РК. Так, согласно п.1 ст.83 Конституции: «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории РК, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование».

Субъектами охраны Конституции являются и суды РК. Согласно п.1 ст.76 Основного Закона: «Судебная власть осуществляется от имени РК и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики». Статьей 78 Конституции на суды возложена обязанность по инициированию последующего конституционного контроля.

Таким образом, организация правовой охраны Конституции состоит в том, чтобы создать реальные гарантии конституционной законности в Республике. Вместе с тем охрана Основного Закона не происходит сама собой. Эффективная правовая охрана Конституции требует огромной организационной работы государственных органов по формированию правосознания общества, совершенствованию законодательства, созданию и обеспечению условий для реального и всестороннего действия конституционных норм.

## § 2. Конституция Республики Казахстан и текущее законодательство

За годы суверенного развития независимого Казахстана коренным образом обновилась и правовая система Республики. Созданы либо создаются заново многие отрасли действующего права страны (административное, гражданское, уголовное, гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное, финансовое, земельное, информационное и др.).

После принятия Конституции РК 1995 г. наблюдается и активное развитие конституционного законодательства в качестве самостоятельной отрасли действующего права Республики. В этой связи все более полно проявляется тенденция усиления роли Конституции Республики для развития системы действующего казахстанского права. Это связано, прежде всего, с тем, что именно Конституция Республики формирует и закрепляет принципы действующего права страны, виды основополагающих нормативных правовых актов, их соотношение.

Ранее в настоящем учебнике указывалось, что конституционное право представляет собой отрасль права, которая определяет основные принципы построения и функционирования государства, его основные институты, закрепляет положение человека и гражданина как высшей ценности государства, регулирует основные стороны деятельности гражданского общества и устанавливает основы действующего права РК. Это ведущая интегрирующая отрасль всей системы действующего права РК, составляющая его фундамент и обеспечивающая согласованность всех других отраслей текущего законодательства и целостность его системы.

Конституция РК, как подобает Основному Закону, занимает верховенствующее место в системе действующего права. Положения Конституции являются первичными, исходными и основополагающими для всех нормативных правовых актов, в том числе конституционных законов, которые должны соответствовать Конституции Республики. Ни один нормативный правовой акт не может отменить или изменить положения Конституции, равно как и быть поставлен на один уровень с ней.

Характерная особенность отрасли конституционного права РК в том, что она имеет как исключительную сферу действия, которую регулируют нормы только конституционного права (это нормы, учреждающие и регулирующие основы конституционного строя, основы правового положения личности, основы правового статуса органов государства и местного самоуправления), так и сферы, являющиеся смежными с другими отраслями действующего права. Так, административное, гражданское, трудовое и другие отрасли текущего законодательства регулируют с различной степенью детализации общественные отношения, которые регламентируются и нормами Конституции РК. В этой связи нормы Конституции выступают для отраслей текущего законодательства либо в виде приоритетных положений, которые надлежит реализовать в конкретных отраслях права, либо как

нормы, которые действуют одновременно и согласованно. В целом смысл положений Конституции состоит в том, чтобы инициировать и направлять в конституционное русло законодательство и процесс законотворчества в Республике.

Конституция РК, являясь *ядром действующего права, обладает системоопределяющим качеством* для всех отраслей права, которое проявляется в следующем:

во-первых, Конституция как Основной Закон занимает ведущее, центральное место в системе действующего права Республики;

во-вторых, Конституция обладает высшей юридической силой: все другие нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение ее принципов и положений, а в случаях расхождения действуют нормы Конституции Республики;

в-третьих, Конституция выступает основным правообразующим фактором, благодаря прямому действию ее положений, а также ее нормативно-ориентирующему воздействию на процесс законотворчества;

в-четвертых, конституционные принципы, категории и понятия служат основополагающим нормативно-правовым критерием толкования и применения всех нормативных правовых актов, а также юридических действий.

Качественная определенность Конституции РК выявляется, прежде всего, в соотношении с конституционными законами, для которых характерен однородный (отчасти) с Основным Законом предмет правового регулирования. Но отмеченное сходство не означает тождества Конституции с конституционными законами. Конституционные законы обладают особо важным нормативно-правовым содержанием и принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат (п.4 ст. 62 Конституции).

Объединяя часть конституционно-правовых институтов и норм Конституции, конституционные законы не обладают в целом качеством Основного Закона. Конституционные законы являются средством обеспечения реализации Конституции и принимаются только по тем вопросам, которые прямо определены Основным Законом. В них детализируются и конкретизируются, в частности, нормы Конституции, определяющие правовой статус высших органов государства (Президента Республики, Парламента, Правительства, Конституционного Совета) и другие важнейшие вопросы (о выборах и о референдуме, государственных символах Республики, о судах и статусе судей в Республике и др.)

Таким образом, Конституция РК, будучи основой возникновения и развития всего национального законодательства, напрямую влияет на содержание всей системы нормативных правовых актов. При этом предмет и объекты конституционного регулирования и текущего законодательства не являются тожественными, хотя последнее является производным от первого. На основе такой взаимосвязи можно провести их разграничение:

• во-первых, Конституция состоит из совокупности первичных правовых норм учредительного характера, определяющих базовые начала конституционного строя, устанавливающих основы содержания и функционирования высших органов государственной власти, местного государственного управления и самоуправления, закрепляющих фундаментальные основы правового статуса человека и гражданина. А содержание всех нормативных правовых актов вытекает из Конституции, выступающей в качестве Основного Закона государства и общества. Они конкретизируют, детализируют нормы Конституции, обеспечивая тем самым их реализацию.

• во-вторых, конституционные нормы характеризуются комплексностью, всеобщностью, затрагивая своим регулированием широкий круг общественных отношений, очерчивая своим содержанием пределы правовой регламентации общественных отношений, в то время как нормы текущего законодательства более детально регулируют конкретные сферы общественных отношений, определенных Конституцией, завершая тем самым нормативно-организационное воздействие на систему социальных взаимодействий.

• в-третьих, Конституция, имея в своей структуре отдельные нормы процессуального содержания, в целом является правовым актом материально-правового характера. Акты текущего законодательства, как правило, подразделяются на нормативные правовые акты с процессуальным или материальным содержанием.

На основе различия конституционного регулирования и регламентации посредством обычного законодательства можно прийти к выводу, что они взаимообусловлены и взаимосвязаны, однако это не означает их равенства. Объем и роль конституционного регулирования более значимы и шире, а его значение неоценимо по сравнению с регламентацией, обеспечиваемой текущим законодательством, направленным в первую очередь на реализацию конституционных предписаний.

### § 3. Особенности действия Конституции Республики Казахстан

Категория «действие Конституции» имеет важное теоретическое и одновременно практическое значение в системе конституционно-правового регулирования, вытекая из универсального понятия «действие права», которое характеризует его способность воздействовать на волю и сознание людей. Следовательно, будучи фундаментом, каркасом национального права, Конституция РК имеет особенное воздействие на общественные отношения в информационном, ценностно-мотивационном и непосредственно регулирующем аспектах. Такое важное качество Конституции РК мы можем называть действием Конституции, которое опосредствованно отражено в п. 1 ст. 4 Конституции РК, где действующим правом в первую очередь установлена Конституция, которой должны соответствовать все признанные Республикой Казахстан формы (источники) права.

В НПКС РК от 28 октября 1996 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции РК» дано разъяснение понятию «действующее право», которое определяется в качестве «системы норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах», главенствующее место среди которых отведено Конституции РК. В нормативном постановлении подробно изложены и аспекты, касающиеся порядка внесения изменений и дополнений в Конституцию.

В названном нормативном постановлении косвенно затрагивается такой важный вопрос как *действие нормативных правовых актов, в том числе Конституции РК, во времени:* Конституция, её нормы действует по общему правилу непосредственно и постоянно с момента вступления их в силу, поскольку «принцип стабильности Конституции предполагает действие её основных положений в течение длительного исторического периода развития государства и общества»[1].

Высшая юридическая сила как одно из выражений действия Конституции определяется занятием ею главного места в иерархии источников национального права[2]. Кроме того, высшая юридическая сила Конституции в контексте ее действия означает сохранение юридической силы конституционных установлений до их изменения и отмены. В данном аспекте непосредственно и постоянно, с момента официального опубликования 5 сентября 1995 г. результатов референдума, на котором была принята Конституция РК, действуют ее нормы и положения, провозглашающие цели и задачи конституционно-правового регулирования, основные права и свободы человека, учреждающие форму правления и форму государственного устройства РК, систему органов государственной власти и управления, нормативных правовых актов и других форм правовой регламентации.

Вместе с тем, нормы, регулирующие порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию и изложенные в п. 1 ст. 91 Конституции, имеют ограничительный характер, поскольку п. 2 ст. 91 Конституции предписывает, что «установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом РК - Елбасы, и его статус являются неизменными». Здесь мы можем говорить о пределах возможных изменений и дополнений в Конституцию, поскольку действие отдельных норм и положений Конституции РК должно оставаться неизменным.

*Пределы действия конституции определяются и кругом лиц, на которых распространяются её нормы и положения.* Под действие Конституции РК подпадают все субъекты права, которые постоянно или временно

---

[1] *Лучин В.О.* Конституционные нормы и правоотношения. – М., 1997. – С.46.

[2] См. *Кокотов А.Н.* Действие и реализация конституции России 1993 года. – Вестник Сибирского института МВД России. 2018. №4. – С. 15.

находятся на территории РК, а также граждане Республики, должностные и юридические лица, пребывающие за границей. Так, в соответствии с п.1 ст. 34 Конституции РК: «Каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц». Это означает, что на всех граждан РК, иностранных граждан, лиц без гражданства, находящихся на территории РК, а также граждан РК, пребывающих за границей, распространяются нормы Конституции РК, предписывающие соблюдать и исполнять императивные веления конституционных установлений. Вместе с тем, Конституция обеспечивает и гарантирует нормой, изложенной в ст. 11 Конституции, защиту и покровительство гражданам РК, находящимся за ее пределами.

*Пределы действия Конституции РК определяются и территориальной составляющей РК,* т.е. её действие охватывает всё территориальное пространство Республики, в пределах которого осуществляются суверенитет Казахстана и юрисдикция его органов: «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики» (п.2. ст.4 Конституции).

Действие Конституции тесно связано со многими другими конституционными понятиями и категориями. При анализе действия Конституции, как отмечалось ранее, невозможно обойти вниманием вопросы, касающиеся *функций Конституции, поскольку действие Конституции отражается в ее «регулятивных функциях – учредительной, правонаделительной, охранительной и социально-нормативной ориентации».* Так, действие Конституции, имеющей учредительные функции, выражается в том, что «согласно ее установлениям официально учреждается государство со своим названием, государственными символами, территорией, со своей структурой и т.д., провозглашаются основные права, свободы и обязанности личности и все иные основы конституционного строя»[1]. Следовательно, ценностное содержание Конституции, целенаправленность, устойчивость, постоянство и длительность ее действия определяются функциями Конституции, которые раскрывают такое важное ее качество, как прямое и опосредствованное воздействие на общественные отношения.

Близким, но не тождественным, понятию «действие Конституции» является *категория «реализация Конституции»*. Данные понятия можно рассматривать как соотношение общего и особенного, где действие Конституции выступает в качестве общего, отражающего сходство свойств, сторон объекта, связь между элементами системы, а реализация Конституции является особенным, т.е. связующим звеном между общим (действие Конституции) и единичным (применение, соблюдение Конституции).

В юридической литературе в этой связи отмечалось, что *реализация – это один из аспектов понятия «действие» Конституции, которое создаёт юридическую возможность реализации конституционных норм:*

[1] *Витрук Н. В.* Верность Конституции: монография. – М., 2016. – С.147.

«Действие конституции означает её готовность оказывать регулятивное влияние на общественные отношения»[1].

В п.2 ст.4 Конституции РК говорится о прямом действии Конституции на всей территории Республики. Какую смысловую нагрузку несёт данная норма и какая взаимосвязь «прямого действия» с реализацией Конституции? Данный вопрос задан не случайно, поскольку, «сама Конституция РК, установив своё прямое действие в п.2 ст.4, не поясняет, что понимается под прямым действием, и не оговаривает его условия»[2].

При раскрытии понятия *«прямое действие Конституции»* многие учёные и практики вкладывают в него тот смысл, что оно понимается как возможность и необходимость при определённых обстоятельствах непосредственного применения конституционных норм без обращения к конкретизирующему положения Конституции законодательству. Так, академик Г.С. Сапаргалиев, определяя понятие прямого действия Конституции, отмечал, что «прямое действие норм Конституции означает, что государственные органы могут (должны) применять право и непосредственно нормы Конституции к отношениям в определённых случаях»[3]. Б.Х. Толеубекова, говоря о пределах прямого действия норм Конституции при реализации отраслевых правоотношений, сводит в конечном итоге прямое действие норм Конституции к прямому применению конституционных норм: «… Даже при явных противоречиях прямое применение норм Конституции в процессуальном смысле невозможно по следующим соображениям…»[4].

Аналогичные позиции можно нередко наблюдать и в российской юридической науке. К примеру, А.Б. Венгеров, исследуя природу прямого действия Конституции РФ, непосредственно связывает его с применением норм Конституции, подчёркивая, что «впервые у суда, органов исполнительной власти появилась возможность на законной основе применять нормы Конституции для решения конкретных споров, использовать эти нормы для издания обоснованных управленческих актов, рассмотрения жалоб и заявлений граждан»[5]. Такое же мнение высказывает В.Е. Чиркин, отождествляя, по сути, прямое действие Конституции с двумя формами реализации права – применением и использованием: «Прямое действие означает, что конституция должна непосредственно применяться высшими органами государства, должностными лицами, судами. Ее должны применять и исполнять граждане, лица без гражданства, общественные объединения, юридические лица и др.»[6].

---

[1] *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 62.

[2] *Барлибаев Т.Е.* Прямое действие Конституции Республики Казахстан // Вестник Университета им. Д.А Кунаева. 2010. №3 (36). – С. 99.

[3] *Сапаргалиев Г.С.* Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы, 2006. – С. 35.

[4] *Толеубекова Б.Х.* Прямое действие норм Конституции Республики Казахстан: проблемы и тенденции. – https://www.zakon.kz/99062-prjamoe-dejjstvie-norm-konstitucii.html

[5] *Венгеров А.Б.* Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты. – Общественные науки и современность. – 1995, № 5. – С. 48. 48-55 с.

[6] *Чиркин В.Е.* Конституционное право России: учеб. – *В.Е. Чиркин.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 61.

Вышерассмотренный подход к понятию «прямое действие Конституции» не раскрывает полностью смысл, заложенный законодателем в п.2 ст.4 Конституции.

Во-первых, при отождествлении понятий «прямое действие Конституции» и «прямое применение Конституции» за пределами многоаспектного понятия «прямое действие Конституции» остаются различные вопросы, имеющие непосредственное влияние на механизм конституционно-правового регулирования и не отражённые в других конституционных нормах и положениях: действие Конституции во времени, в пространстве и по кругу лиц, взаимосвязь действия Конституции с ее функциями и др.

Во-вторых, вне сферы конституционного регулирования может оказаться такой важный вопрос, как способность Конституции перманентно воздействовать на волю и сознание субъектов права.

В-третьих понимание лишь императивного смысла прямого действия Конституции в качестве прямого применения Конституции не оставляло бы возможности для опосредствованного применения конституционных норм через соответствующие Конституции нормативные правовые акты. А такой путь реализации конституционных норм является очень распространённым, если не главным.

В-четвертых, данный подход не учитывает другие формы реализации права: соблюдение, использование, исполнение.

В указанной норме ст. 4 Конституции РК понятие «прямое действие Конституции» не является отличным от общего понятия «действие Конституции», а охватывает его и дополнительно акцентирует внимание на прямом характере такого действия, т.е. понятие «прямого действия Конституции» является многоаспектным и многогранным.

Правильно подчёркивает в связи с этим положением профессор И.И. Рогов, отмечая, что «любая конституционная норма, независимо от занимаемого в системе Основного Закона места, выполняемых функций и преследуемых целей, является действующей правовой нормой. Конституция является такой частью законодательства, которая прямо оказывает регулирующее воздействие на общественные отношения, «связывает» государство и его органы и закрепляет права и свободы человека и гражданина в качестве субъективных прав, возлагающих на государство вполне определённые обязанности и подлежащих судебной защите, Именно в этом заключается смысл прямого действия конституционных норм»[1].

Следовательно, прямое действие Конституции, в первую очередь, проявляется в учредительном характере ее предписаний, согласно которым официально провозглашается государство – Республика Казахстан со своей территорией, внутренней структурой, внешними атрибутами.

---

[1] *Рогов И.И.* Приветственное слово к участникам VI августовских чтений. В статье: Конституция и прямое действие ее норм. – https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30203802#pos=3;-80

Также, прямое действие Конституции означает, что её нормы, имея характер общеобязательных, непосредственно влияют на развитие общественных отношений через установленных в ней правовых ценностей и ориентиров, к достижению которых нацелены общество и государство, все его субъекты: РК утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (п.1 ст. 1).

Следующее значение прямого действия Конституции заключается в *верховенстве её норм в правовой системе государства:* Конституция имеет высшую юридическую силу (п.2 ст. 4 ), Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции (п.7 ст. 62), Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции (п.3. ст. 69). Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами (п.3 ст.4 Конституции). Конституционный Совет РК, разъясняя положения п. 3 ст. 4 Конституции и определяя верховенство Конституции РК, указывает, что «в случае признания в установленном порядке международного договора РК или отдельных его положений противоречащими Конституции Республики, обладающей согласно п. 2 ст.4 Основного Закона высшей юридической силой на территории Республики, такой договор полностью или в части, признанной не соответствующей Конституции, не подлежит исполнению»[1].

*Многоплановый характер прямого действия Конституции выражается и в том, что оно определяет локальность претворения в жизнь конституционных норм в определённом пространстве, времени и по кругу лиц.*

Не менее важным аспектом в прямом действии Конституции, и глубоко содержательным, является реализация норм Конституции *через различные её формы: исполнение, соблюдение, использование и применение*. Здесь следует сказать и о главном свойстве прямого действия Конституции применительно к формам ее реализации: нормы Конституции могут или должны прямо применяться, использоваться, соблюдаться и исполняться в случае, если нормативные правовые акты в целом или в части противоречат конституционным нормам и положениям, нет нормативного правового акта, развивающего и конкретизирующего нормы Конституции, устанавливающего гарантии ее реализации.

В *исполнении и соблюдении норм Конституции* можно выделить три направления в деятельности субъектов права. Первое заключается в том, что регулятивное воздействие Конституции на всё национальное законодательство осуществляется через деятельность специальных субъектов (Парламент, Конституционный Совет, Правительство), которые, исполняя и соблюдая требования предписывающих и запрещающих конституционных

[1] НПКС РК от 5 ноября 2009 г. «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

норм, обязаны принимать законы и другие нормативные правовые акты, развивающие, конкретизирующие нормы Конституции и формирующие систему национального права. К примеру, во исполнение п.6. ст.71 Конституции РК, устанавливающего, что организация и деятельность Конституционного Совета регулируются конституционным законом, был принят Конституционный закон РК о Конституционном Совете.

Второе направление характеризуется тем, что все субъекты права, вне зависимости от сфер деятельности, обязаны придерживаться установленных конституционных предписаний и воздерживаться от действий, прямо запрещённых Конституцией: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность (п.5, ст.12); 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 (п.2 ст.14); каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц (п.1.ст.34); забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей (п.2 ст.27); совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях (п.3 ст. 27).

Что касается прямого действия Конституции при исполнении её положений, когда не требуется дополнительного законодательного регулирования, то в качестве примера можно указать на п.4 ст.62 Конституции, который обязывает Парламент принимать конституционные законы по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

Прямое действие Конституции охватывает такой важный вопрос, как возможность *использования субъектами норм Конституции, обеспечивающегося посредством управомочивающих норм, которые закрепляют права субъектов осуществлять те или иные действия, реализовывать предоставленные им определённые полномочия:* «Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону (п.1 ст.13); Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев (п.2 ст.61).

Многие управомочивающие нормы Конституции являются одновременно обязывающими, т.е. наделяя государственные органы и их должностных лиц теми или иными полномочиями, Конституция предусматривает и обязательность их осуществления: Премьер-Министр РК организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу (ст.67).

В юридической литературе некоторые российские исследователи приводят примеры *прямого действия Конституции в контексте возможности использования предоставленных прав и свобод*, при этом указывая на то, что «в соответствии с ч. 1 ст.29 Конституции РФ каждому гарантируется свобода мысли и слова. Это право реализуется непосредственно, независимо от волеизъявления либо действий иных субъектов правоотношений»[1]. Такой однозначный вывод о том, что использование конституционного права на свободу слова не зависит ни от каких факторов, что при этом не требуется принятие закона, конкретизирующего сферу реализации данных правоотношений, противоречит п.3 ст.19 МГПП, ратифицированного почти всеми странами мира, в том числе Российской Федерацией. Этот пункт Международного пакта предписывает, что пользование вышеуказанными правами (свобода слова и выражения мысли) налагает особые обязанности и особую ответственность, которое может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения[2].

Прямое действие Конституции непосредственно связано с такой важной формой её реализации, как *применение Конституции*. Если прямое действие Конституции рассматривать как многоплановое явление, охватывающее различные аспекты осуществления конституционных норм, выступающее юридическим свойством Конституции, то применение норм Конституции как одна из форм её реализации выступает главным механизмом претворения в жизнь конституционных установлений и соответствующих ей нормативных правовых актов, поскольку через применение норм национального законодательства, во-первых, изменяется правовая ситуация для субъектов правоотношений, во-вторых, правоприменительные органы и должностные лица в процессе применения Конституции обязаны одновременно соблюдать и исполнять конституционные предписания.

*Прямое применение норм и положений Конституции имеет свои пределы и ограничения.* Какие есть основания к такому подходу?

Во-первых, конституционные нормы более абстрактны и обширны, чем нормы отраслевого законодательства, поэтому установление правовых связей между Конституцией и отраслевым законом является задачей в большей мере законодателя и органа конституционного контроля, чем субъекта применения права, для которого обычный закон может являться приоритетным по отношению к конституционным нормам. Это вытекает из того, что в процессе принятия закона предусмотрен комплекс правовых мер, направленных на выявление факта противоречия проекта закона или отдельных

[1] *Умнова И.А., Алешкова И.А.* Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики. – М., 2016. – С.12-13.

[2] *Абдрасулов Е.Б.* Некоторые аспекты правовой регламентации и правильной реализации свободы публичного выражения мнения о судебной системе. – https://www.zakon.kz/4867333-nekotorye-aspekty-pravovojj.html

его положений требованиям Конституции, следовательно, принятие закона, соответствующего нормам и положениям Конституции, является тем веским основанием, на которое правоприменитель может опираться при аргументации прямого применения норм текущего законодательства, нежели норм Конституции.

Во-вторых, беспорядочное, часто не к месту, применение Конституции в деятельности судебных и других правоприменительных органов может приводить к «инфляции» конституционных норм и ценностей.

В-третьих, опыт некоторых передовых стран в оценке органом конституционного контроля практики прямого применения норм Конституции судами общей юрисдикции также говорит о том, что должны быть ясные границы пределов прямого применения Конституции правоприменительными органами. Так, заслуживающий внимания пример аргументации о недопустимости во многих случаях прямого применения судами норм Конституции изложен в одном из решений Конституционного Суда ФРГ, где отмечается, что «принцип социального государства Основного Закона, как правило, не содержит прямых указаний к прямому действию принципа в силу его широты и недостаточной определённости, который мог бы применяться судами без его конкретизации в отраслевом законодательстве. Поэтому он менее доступен судьям для определения содержания, чем основные права. Таким образом, претворять в жизнь конституционный принцип – это задача, которую должен решить, в первую очередь, законодатель»[1].

Аналогичную позицию, фактически ограничивающую прямое применение судами норм Конституции, можно наблюдать и в Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»[2], по сути, стало реакцией на принятое Постановление Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия», в котором, в частности, указывалось, что суд может применять непосредственно Конституцию, ели он придёт к убеждению, что закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей. Возражая на такой вывод Верховного Суда РФ, Конституционный Суд РФ в своём постановлении подчеркнул, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, не вправе применять Конституцию, а обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона, поскольку полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции РФ законов и иных правовых актов, указанных в статье 125 Конституции, относятся только к Конституционному Суду РФ. Впоследствии

[1] 2 BvR 485, 486/80, BVerfGE 65, 182. Цит. по: BeyerD. Unmittelbare Anwendungvon Verfassungsnormen (Überlegungenausdeutscher Sicht). – В сборнике: Конституция (Основной Закон) как акт прямого действия. Астана, 2010. – С.21.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ». – https://base.garant.ru/12111948/

в рассматриваемое нами Постановление Верховного Суда РФ были внесены изменения, которые учли правовую позицию Конституционного Суда РФ по данному вопросу и исключили абзац пятый пункта 2, который позволял судам определять самим конституционность закона и при убеждённости суда в несоответствии закона Конституции, давал возможность ему прямо применять нормы Конституции[1].

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что в силу неспециализированного характера конституционных норм отраслевое применение должно осуществляться главным образом на основе специальных норм права. Юридическая сила и авторитет отраслевых норм, соответствующих Конституции РК, являются достаточными для выполнения регулятивной функции, поскольку издание предусмотренного Конституцией закона тоже является формой её непосредственного действия. Нормы Конституции уточняются конституционными и обычными законами, однако конкретизирующий характер этих актов не ставит под сомнение прямое распространение действия Конституции на соответствующие отношения. В этой связи в обычных условиях правоприменитель не применяет нормы Конституции для вынесения решений, а обращается к нормам текущего законодательства.

В каких же случаях возможно *прямое применение норм Конституции*, за исключением объективных пределов и ограничений, о которых было сказано выше?

Во-первых, Конституция обеспечивает прямое нормативно-организационное воздействие на общественные отношения, если её применение не нуждается в дополнительном обращении к конкретизирующему Конституцию отраслевому законодательству и данный факт ясно вытекает из смысла конституционных установлений. Так, в соответствии с п. 3 ст.49 Конституции «полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией». Следовательно, Глава государства может распустить Парламент, применив непосредственно положение пункта 1 ст.63 Конституции, предусматривающего порядок досрочного прекращения полномочий Парламента: «Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента».

Во-вторых, нормы Конституции должны прямо применяться, если нормативные правовые акты в целом или в части противоречат конституционным нормам и положениям. На такой вывод может поступить возражение, что установление факта противоречия или соответствия нормативного правового акта Конституции устанавливается Конституционным Советом, а не правоприменяющим органом, в частности судом. Да, можно согласиться с тем, что суды не принимают самостоятельного окончательного решения

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

по спору о праве различных субъектов на основе конституционных норм, придя к выводу о противоречии нормативного правового акта или его части Конституции. Однако принятие решения судом обратиться с запросом о конституционности нормативного правового акта в Конституционный Совет является одной из форм прямого применения Конституции, поскольку суд обращается к положениям Конституции, анализирует их, сопоставляет соответствие нормативного правового акта этим положениям, мотивирует необходимость обращения в Конституционный Совет и принимает решение.

Представление суда в Конституционный Совет о неконституционности того или иного акта как специфическая форма его решения, в случае согласия органа конституционного контроля с доводами суда, получает юридическую силу и обеспечивает режим конституционной законности в государстве. Так, в Конституционный Совет в январе 2005 г. поступило представление суда города Астаны о проверке на предмет соответствия Конституции РК пункта 3 статьи 15 Закона РК от 14 июля 1997 г. «О нотариате».

В представлении, в частности, указывалось, что «аттестация нотариусов, занимающихся частной практикой, проводится Министерством юстиции один раз в пять лет с целью определения уровня профессиональных качеств, тогда как государственные нотариусы такой аттестации по Закону не подлежат. Тем самым, п.3 ст.15 Закона противоречит требованиям пп.1 и 2 ст. 14 Конституции, устанавливающим принцип равенства всех перед законом и запрет на дискриминацию прав граждан по профессиональному признаку».

Соглашаясь с аргументами, изложенными в обращении суда, развивая и дополняя их, Конституционный Совет пришёл к выводу, что п.3 ст.15 Закона, устанавливая прохождение аттестации только для частных нотариусов, входит в противоречие с п.1 ст. 14 Конституции, устанавливающим равенство всех перед законом, и п.1 ст. 6 Конституции, предусматривающим признание и равную защиту государственной и частной собственности[1].

Таким образом, на основании решения двух органов государственной власти (представления суда и постановления Конституционного Совета) можно видеть аспекты прямого применения норм Конституции, изменяющего правовую ситуацию для субъектов правоотношений, в данном случае, частных нотариусов.

В-третьих, прямое применение Конституции может иметь место, если есть действительный пробел в законодательном регулировании, установленный органом конституционного контроля или самим органом применения права. Так, Темиртауский городской суд в своём обращении в Конституционный Совет от 15 ноября 2016 г. довод о невозможности разрешить по существу дело в исковом производстве обосновывал отсутствием у суда конкретных полномочий, что в его компетенцию не входит дача разрешения

[1] НПКС РК от 31 января 2005 г. «О проверке конституционности пункта 3 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О нотариате» по обращению суда города Астаны».

на выезд, поскольку это относится к компетенции органов внутренних дел, а также не входит компетенция по указанию ответчику дать такое разрешение, так как это противоречит основным принципам гражданского судопроизводства[1]. Однако согласно п.2 ст.76 Конституции РК судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. Следовательно, суд в данном случае, на наш взгляд, не применил прямо положения Конституции и на основе их не разрешил дело по существу, применяя одновременно аналогию отраслевого закона и аналогию права.

Конституционный Совет в своих решениях нередко устанавливает пробелы в законодательном регулировании и обязывает соответствующие субъекты применения права до внесения требуемых поправок обеспечить соблюдение прав и свобод граждан на уровне не ниже гарантий, установленных в Конституции и других законодательных актах[2].

Наиболее распространённой формой применения Конституции является ссылка на конституционные нормы для усиления аргументации правовой позиции суда, что свидетельствует об опосредствованном применении Конституции. Так, в решении Риддерского районного суда ВКО от 21 мая 2019 г. отмечается, что «Конституция РК закрепляет право каждого человека на судебную защиту, что непосредственно относится к защите трудовых прав. В силу п.1 ст. 159 Трудового кодекса (далее – ТК) индивидуальные трудовые споры рассматриваются согласительной комиссией, а по неурегулированным вопросам либо неисполнению решения согласительной комиссии – судами. …Неправомерными действиями по увольнению истца по вине ответчика нарушены предусмотренные п.1 пп.1,4 ст. 22 ТК права истца на изменение и расторжение трудового договора в установленном порядке. Указанные права являются личными неимущественными правами, которые входят в п.1,2 ст.24 Конституции прав каждого на социальную защиту от безработицы. Указанные обстоятельства, согласно стст. 917, 951, 952 Гражданского кодекса являются основанием для возмещения морального вреда»[3].

Между тем, несмотря на неоднократные рекомендации Конституционного Совета, ссылки на нормы Конституции в решениях судов остаются весьма редкими примерами.

---

[1] НПКС РК от 14 декабря 2016 г. «О проверке конституционности подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2012 года№ 361, по представлению Темиртауского городского суда Карагандинской области».

[2] См. НПКС РК от 3 июля 2018 г. «О проверке конституционности пункта 5 статьи 27 Закона Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» по представлению Карагандинского областного суда».

[3] Банк судебных актов Верховного Суда РК. – https://sud.gov.kz/rus/content/bank-sudebnyh-aktov

Таким образом, действие Конституции является важным её свойством, характеризующимся особенным, прямым воздействием Конституции на общественные отношения в информационном, ценностно-мотивационном и непосредственно регулирующем аспектах. Действие Конституции – это многоплановое и многоаспектное явление, включающее в себя целый пласт характеристик и признаков, непосредственно влияющих на систему конституционно-правового регулирования общественных отношений.

## § 4. Толкование Конституции Республики Казахстан

Действие Конституции неразрывно связано с таким понятием как толкование Конституции, значение и ценность которого заключается *в правильном уяснении и разъяснении конституционных норм, принципов и положений*. Толкование Конституции очень важно в процессе реализации права, когда необходимо исполнять, соблюдать, использовать или применять конституционные нормы.

Необходимость толкования Конституции связана с общей теорией толкования норм права, поскольку Конституция – это тот же закон, хотя и имеющий особые функции, свойства и характеристики, отличающие её от других видов закона. Поэтому объективная необходимость в толковании конституционных норм диктуется, во-первых, теми же условиями, которые в целом определяют потребность в толковании всех нормативных правовых актов.

Как нам представляется, законодатель при всем желании никогда не сможет ни выявить, ни урегулировать все многообразие возникающих проблем[1]. В жизни существует неизбежный конфликт между желанием дать властные направления действий в форме ясных, определённых, согласованных и разумных правовых норм и невозможностью это сделать. С одной стороны, мы хотим ясности и простоты изложения норм закона, так как полагаем, что несправедливо налагать обязанности, когда отсутствие ясных норм делает затруднительным согласование поведения субъекта с требованиями права. С другой стороны, оказывается, что когда мы устанавливаем нормы закона, которые должны управлять социальными взаимодействиями, необходимая простота нормы приходит в столкновение со сложностью человеческого опыта. Вследствие разрешения этого противоречия, которое в основном осуществляется через толкование закона, в значительной мере складывается наша правовая система.

Действительно, человеческому разуму не дано предвидеть все или хотя бы большую часть предполагаемых обстоятельств, с которыми норма права могла бы столкнуться. Мир социального взаимодействия невероятно сложен. Каждое лицо действует в паутине отношений с огромным числом объектов, людей и институтов в постоянно меняющихся комбинациях и перестановках. И каждое из этих отношений создаётся ещё более сложными

[1] См. Абдрасулов Е.Б. Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура. – Алматы, 2002. – С. 10-11.

путём взаимодействия их с бесчисленными проявлениями собственного «я», которым обладает каждая отдельная личность[1].

Поэтому сейчас общепризнано, что нормы закона в любом случае должны быть сформулированы таким образом, чтобы на их основании можно было решить как типичные, так и нетипичные для практики случаи. При формировании правовых норм было бы ошибочным чересчур подробное, казуистическое решение, которое стремится установить правило «для всего» и тем самым быстро устаревает, оказывается неспособным идти в ногу с развитием общественных отношений. Стабильность правоотношений не укрепляется в силу того, что применяемую норму легче отыскать, скорее наоборот. Поэтому в условиях, когда в правовой науке и практике отбрасывается все то, что рассматривается как казуистическое, автоматически увеличивается роль и значение толкования закона. Хотя надо отметить, что интерпретация норм закона – это процесс, который имеет место в любом случае, когда необходимо установить смысл нормативных установлений. Правовые нормы не могут быть заранее разделены на ясные и неясные. Чтобы ответить на вопрос, ясно ли изложена воля законодателя в правовой норме или нет, необходимо последнюю соответствующим образом интерпретировать[2].

Необходимость толкования Конституции обусловлена, во-вторых, стратегически тем, что *конституционные нормы имеют большую степень абстрактности, чем нормы остальных законов. В этой связи толкование на уровне конкретизации конституционных установлений необходимо для обеспечения единообразного понимания конституционных положений.*

Толкование Конституции подразделяется на *официальное* и *неофициальное.* Различие между официальным и неофициальным толкованием заключается, *во-первых, в субъектах, обеспечивающих тот или иной вид толкования; во-вторых, в юридических последствиях, наступающих в результате толкования норм Конституции.*

Официальное толкование Конституции обеспечивается компетентными государственными органами и должностями лицами. В абз. 5) п.2 ст.72 Конституции установлено, что Конституционный Совет даёт официальное толкование Конституции[3]. Некоторыми исследователями и практиками данная норма Конституции понимается так, что кроме Конституционного Совета никто не правомочен давать официальное толкование Конституции. Это неправильный подход. Смысл данной нормы подразумевает, что официальное нормативное толкование Конституции – это исключительная компетенция Конституционного Совета РК. А право официального казуального толкования Конституции при вынесении решений по конкретным делам и

---

[1] *Allen R. J. Foreword:* The Nature of Discretion. – Law &Contemp. Probs. Autumn,1984. P. 2-3.

[2] *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции РФ: теория и практика. Диссертация... доктора юридических наук. – М.,1996. – С. 18.

[3] Казахстанский институт конституционного контроля будет специально подробно рассмотрен в т.2. разд. X.

обстоятельствам не лишены государственные органы и должностные лица, поскольку казуальное уяснение и разъяснение конституционных норм, например, в судебном решении невозможно охарактеризовать как доктринальное или обыденное толкование. Вместе с тем, официальное нормативное и казуальное толкование Конституции, даваемое Конституционным Советом в его нормативных постановлениях, имеет регулирующее значение, и его юридическая сила равняется той норме Конституции, на которую направлено толкование в нормативном постановлении.

В деятельности же других государственных органов и должностных лиц нередко в процессе принятия решений требуется непосредственное обращение к нормам Конституции с детализацией и толкованием её норм, хотя есть всегда опасения, что правоприменительные органы могут выйти за пределы своей компетенции, необоснованно сузив или расширив сферу действия конституционных норм. Более того, некоторыми исследователями не учитывается тот факт, что толкование является одной их важных стадий применения норм права, в том числе конституционных. Это приводит к ошибочному выводу, что правоприменительные органы, в том числе судебные, не имеют компетенции по толкованию Конституции, когда обнаруживается, что в мотивировочной части правоприменительного акта идёт уяснение конституционных норм. Такой ошибочный подход связан с тем, что имеет место непонимание, как мы уже сказали, различия нормативного и казуального толкования норм права.

*Нормативное толкование Конституции осуществляется безотносительно к конкретному делу, является персонально не определённым в отношении субъектов, даётся в отношении широкого круга общественных отношений и рассчитано на неоднократное применение.*

*Казуальное толкование Конституции обеспечивается в отношении конкретных субъектов, конкретных жизненных обстоятельств в правоприменительной деятельности компетентных органов.* Вместе с тем, казуальное толкование может осуществляться и при неофициальном уяснении и разъяснении конституционных норм в экспертных заключениях учёных, публикационных материалах исследователей, анализирующих те или иные конкретные правовые проблемы в их связи с жизненными случаями.

Обратимся для примера к компетенциям Конституционного Совета РК. Бесспорно, что исключительной компетенцией по официальному нормативному толкованию Конституции обладает именно и только Конституционный Совет. Однако, не имея официальных полномочий по толкованию обычных законов, Конституционный Совет в ходе рассмотрения до подписания Президентом РК принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции, а также в ходе рассмотрения обращения судов в случаях, предусмотренных ст.78 Конституции, фактически обеспечивает казуальное толкование законов в мотивировочной части своих решений. И это объективный и неизбежный процесс, поскольку при установлении соответствия или несоответствия норм закона Конституции следует стадия уяснения

смысла норм закона в мотивировочной части решения. В аналогичной ситуации находятся и все правоприменительные органы, которые, не имея полномочий по нормативному толкованию законов, в том числе Конституции, в то же время вполне могут осуществлять казуальное толкование норм права в процессе принятия решения по конкретному делу.

*Смешение нормативного и казуального толкования*, которое приводит к ошибочным выводам, мы наблюдали ещё в начале 2000-х гг. Так, в казахстанской юридической печати отмечалось, что Конституционный Совет, «отвечая на конкретно поставленный вопрос о конституционности или неконституционности тех или иных положений закона, вызывающих сомнения у субъекта обращения, так или иначе вынужден прибегать к раскрытию, разворачиванию смысла и содержания анализируемого закона. То есть в ряде случаев осуществляет это не по своей воле. Поэтому Конституционный Совет вынужден корректно прикрывать фактически осуществляемую деятельность по анализу законов, чтобы не стать объектом критики со стороны особо придирчивых оппонентов. Отсюда, идимо, настало время придать фактически осуществляемой деятельности совета официальный правовой характер»[1].

Отвечая на такую позицию в теории и практике толкования норм права, мы в предыдущих работах подчёркивали, что «возникает опять-таки вопрос: почему казуальное толкование закона, которое не избежать при разрешении конкретного дела, нужно «корректно прикрывать»? Более того, оказывается, что фактически осуществляемая деятельность Конституционного Совета по казуальному толкованию закона является фактически незаконной и требует придания ей официального правового характера(!). Это, на наш взгляд, сравнимо с такой ситуацией, как если бы первая инстанция суда общей юрисдикции на основе того, что она при разрешении дел в мотивировочной части решения также фактически дает толкование норм закона, требует расширить ее компетенцию правом официального нормативного толкования закона, тем самым, «придав фактически осуществляемой деятельности правовой характер»[2].

Между тем, актуальность данного вопроса признается и самим Конституционным Советом. Его Председатель К.А. Мами предметно высказался о сложившейся ситуации.

«В практике конституционного контроля помимо традиционных (соответствует или не соответствует Конституции) широко практикуется принятие решения о соответствии закона Конституции, но при условии его понимания и применения в смысле, установленном органом конституционной юстиции. Последний при рассмотрении закона фактически толкует его, вникает в суть с точки зрения конституционных принципов и системной вза-

[1] *Бусурманов Ж*. Конституционный Совет или Конституционный суд. – Юридическая газета, 2002, 16 января.

[2] *Абдрасулов Е.Б.* Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура. – Алматы, 2002. – С.342.

имосвязи с ними. Этот продуктивный подход позволяет определить содержание закона (правовой нормы) с позиции конституционных требований. Тем самым Совет при рассмотрении правовых актов получает полное представление о механизме правового регулирования того или иного вопроса, прослеживая преломление конституционных положений в законах и подзаконных актах и давая комплексную оценку избранной модели. Другие государственные органы, дающие толкование законам и иным актам, не могут обеспечить такой всеобъемлющий подход, так как не уполномочены давать официальное толкование нормам Основного Закона»[1].

За 25 лет деятельности Конституционный Совет неоднократно применял данный подход. Так, в нормативном постановлении от 11 июня 2014 г. Совет признал конституционной норму Общей части Гражданского кодекса и рекомендовал Верховному Суду принять нормативное постановление по вопросам ее применения в соответствии с конституционно-правовым смыслом, установленным Конституционным Советом в этом решении. В этом году Совет так поступил и в решении по представлению Алатауского районного суда г. Алматы, касавшемуся вопросов защиты жилищных прав граждан.

«Подобные решения позволяют более гибко подходить к закону и максимально сохранять его действие, признавая неконституционным в исключительных случаях, грубо нарушающих конституционные требования. Данное направление также должно быть в приоритете в дальнейшей работе»[2].

Официальное толкование Конституции, осуществляемое Конституционным Советом РК по запросу субъектов, обозначенных в Конституции, направлено на устранение неопределённости в понимании конституционных норм, на обеспечение надлежащего их соблюдения, применения и исполнения, что в свою очередь, способствует эффективной реализации Конституции, повышению её авторитета, соответствующей охране её норм, предупреждению конституционных правонарушений, независимо от того, нормативное или казуальное толкование норм Конституции даётся в нормативном постановлении.

Именно в деятельности Конституционного Совета по толкованию Конституции *практически стирается грань между нормативным и казуальным толкованием её норм, исходя из особенностей системы действующего права,* установленного Основным Законом РК. Как было сказано выше, казуальное толкование, как правило, осуществляется в отношении только определённых субъектов и конкретных обстоятельств и не имеет характера нормативности. Конституционный Совет, рассматривая по запросам субъектов все обращения, за исключением толкования норм Конституции, выступает в роли государственного органа, разрешающего, с одной стороны, спор о праве (абз.1 п.1.ст.72), с другой стороны, управомочива-

[1] *Мами К.А.* Конституционный Совет сквозь призму времени: итоги и потенциал возможностей. – Казахстанская правда, 2020, 29 декабря.

[2] Там же.

ющего или обязывающего того или иного субъекта совершить те или иные действия (абз.2 п.1.ст.72 ), устанавливающего факт правильности конституционных процедур (абз.5 п.1 ст.72). Указанные полномочия по характеру во многом схожи с содержанием деятельности правоприменительных органов, принимающих те или иные решения, и казуальное толкование Конституции применительно к фактическим обстоятельствам и конкретным субъектам в указанных случаях не должны были бы иметь нормативный и регулирующий характер для других субъектов права. Однако в связи с тем, что действующим правом в РК установлены наряду с Конституцией и соответствующими ей законами нормативные постановления Конституционного Совета РК, то все правовые позиции по казуальному толкованию Конституции, выраженные в нормативных постановлениях Конституционного Совета, приобретают характер нормативности и общеобязательности для всех субъектов правоотношений в РК.

*Юридическая сила правоположений Конституционного Совета, вытекающих даже из казуального толкования конституционных норм и отражённых в нормативном постановлении, столь высока, что остальные официальные субъекты права, применившие Конституцию и по-своему уяснившие для себя её нормы, обязаны изменять свою правовою позицию и приводить её в соответствие с выводами и правоположениями Конституционного Совета РК.*

Таким образом, результаты официального толкования Основного Закона Конституционным Советом РК прямо или опосредствованно определяют ситуацию для участников правоотношений.

*Неофициальное толкование Конституции* может повлиять на систему правового регулирования только через правильность и убедительность его результатов, которые могут восприниматься и учитываться компетентными государственными органами и должностными лицами.

В системе неофициального толкования Конституции можно выделить *доктринальное (научное), профессиональное и обыденное толкование.*

*Доктринальное толкование* Конституции обеспечивается учёными-правоведами, научными коллективами, нередко совместно с юристами-практиками. Результаты доктринального толкования Конституции или отдельных её положений отражаются в научно-практических комментариях к Конституции, научных статьях, монографиях, экспертных заключениях и др. научных работах. В теории права закрепилось то положение, что за каждым актом официального толкования (а, следовательно, в его основе) стоит научная доктрина. Ее носителями являются или сами творцы акта, поскольку члены Конституционного Совета часто являются и научными работниками, или те ученые, которые выступают в качестве научных экспертов, или, наконец, ученые, взгляды которых заимствованы из имеющейся литературы[1]. Скажем больше, нередко влияние, которое научная доктрина

[1] О взаимодействии Конституционного Совета с ведущими учеными-правоведами и практиками см.: *Нурмуханов Б.М.* «Взаимосвязь науки и правовых позиций Конституционного

оказывает на субъект официального толкования, является определяющим, поскольку орган конституционного контроля может иногда лишь выражать тенденции, которые установились в доктрине, и воспринимать подготовленные ею предложения. В этой связи, значительную роль в практических решениях правовых вопросов по толкованию Конституции играет разработка научной доктриной общих проблем теории конституции и конституционализма, когда конституционные понятия и принципы исследуются в свете общей характеристики права как общественного явления, его сущности, различных закономерностей развития права.

*Профессиональное (неофициальное) толкование* Конституции может осуществляться адвокатами, юристами-консультантами и другими представителями юридических профессий, не задействованных в качестве должностных лиц в работе государственных органов и организаций. Результаты их толкования Конституции могут отражаться в исковых заявлениях, в возражениях на такие заявления в гражданском процессе, других процессуальных документах, где обеспечивается защита подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в совершении правонарушения. Профессиональное толкование Конституции может быть выражено и в публикациях в средствах массой информации сообществами нотариусов, адвокатов, частных судебных исполнителей и др.

*Обыденное толкование Конституции* – это «правовое явление, выражающее правовые чувства, эмоции, представления, переживания, оценочные и иные суждения, происходящие в сфере психики людей в связи с исполнением прав и обязанностей, отношения к праву в целом»[1] и к Конституции в частности. Как отмечает С.С. Алексеев, «обыденное толкование не представляет собой какого-либо специфического правового явления: оно является составной частью массового правосознания»[2]. Вместе с тем, обыденное толкование оказывает определённое воздействие на соответствующие общественные отношения, поэтому «законодатель, выражая свою мысль в тексте закона, должен учитывать его реальное понимание всем населением. Онтологическая сущность коммуникативного процесса – это не только реализация авторских идей, но и процесс мыслительной активности адресата, его интерпретационной реакции на речевое произведение»[3]. Кроме того, отрицать возможность высокого уровня толкования норм Конституции лицами, не задействованными постоянно в сфере юридической науки и практики, было бы неверным подходом, поскольку «обыденное толкование нередко не лишено здравого смысла и может оказаться весьма

Совета: вопросы формирования, обоснования и реализации в итоговых решениях» в кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан – С. 94-100.

[1] *Соцуро Л.В.* Неофициальное толкование норм права : учеб.пособие. – М., 2000. – С.112.

[2] *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. – М., 1982. Т. 2. – С.85.

[3] *Воробьева М.Е.* Оппозиция официального и обыденного толкования права (лингвокогнитивный аспект). – Вестник Томского государственного университета. 2014. № 383. – С. 40.

существенным для правильного решения вопроса, например, участия населения в выборах, организации местного самоуправления, деятельности общественных объединений, поддержания правопорядка и экологической безопасности и т.п.»[1].

Совокупность мыслительных действий и специальных приёмов, применяемых субъектами толкования и направленных на выяснение воли субъекта, принявшего Конституцию, именуется *способами толкования Конституции.*

Официальные и неофициальные субъекты толкования Конституции, применяя различные способы толкования, в целом обеспечивают единообразное понимание норм и положений Конституции. Вместе с тем, роль Конституционного Совета в данном процессе трудно переоценить. В этой связи применение способов толкования Основного Закона будет проиллюстрировано примерами из практики Конституционного Совета РК.

Выделяют различные способы толкования, остановимся на наиболее распространенных мыслительных операциях и специальных приемах.

*Грамматический способ* толкования Конституции, по-иному языковый, филологический, – это установление смысла конституционных предписаний через анализ слов, фраз, предложений, изложенных в тексте Конституции. Наиболее частым является установление лексического смысла отдельных слов и выражений.

Так, в НПКС РК от 15 июня 2000 г. «Об официальном толковании пункта 6 статьи 61 Конституции РК» раскрывается значение слов «привести в соответствие»: «Положение Конституции «привести в соответствие» означает необходимость устранения противоречащих Конституции норм, содержащихся в ранее принятых нормативных правовых актах, путём внесения изменений и дополнений в эти акты, отмены таких актов в целом или их отдельных частей. Кроме того, приведение законодательства в соответствие с Конституцией означает и принятие в необходимых случаях новых правовых актов, обусловленных Конституцией».

В другом своем решении Конституционный Совет дал правовую интерпретацию термину «обновление», примененному в п.3 ст. 71 Конституции, где, опираясь на позицию специалистов-филологов, орган конституционного контроля констатировал, что «по своему смыслу слова «обновление» и «замена» не являются синонимами».

*Логический способ* толкования Конституции – это метод толкования с применением законов формальной логики (тождества, непротиворечия, исключенного третьего и др.) и логического анализа связи конституционных норм через отношения, урегулированные другими нормами права. Одним из основных законов формальной логики является закон непротиворечия, означающий, что не могут быть одновременно истинными две отрицающие друг друга мысли, одна из них ложна. Конституционный Совет РК нередко

[1] *Котов А., Котов Д.* Действующее право как система и толкование его норм. – Алматы, 1999. – С. 19.

использует закон непротиворечия для установления истинного смысла конституционных предписаний.

В НПКС РК от 18 мая 2015 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 27 Конституции РК и о проверке на соответствие Конституции РК Закона РК «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», обеспечено толкование норм Конституции через установление противоречия некоторых законодательных положений конституционным установлениям: «Закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», наделяя Правительство Республики полномочием по определению уполномоченного органа со статусом центрального исполнительного органа, неправомерно сужает указанные правомочия Главы государства, что противоречит статье 44 Конституции, закрепляющей единоличные полномочия Президента РК, вытекающие из его конституционно-правового статуса (статья 40 Основного закона)».

При толковании Основного Закона «принимается во внимание логическая взаимосвязь и сопряжённость норм Конституции с её общими положениями и принципами»[1], что позволяет говорить о применении Конституционным Советом *систематического (системного) способа* толкования норм Конституции.

*Системное толкование Конституции* – это уяснение смысла конституционных предписаний, предопределённое внутренним свойством Конституции, для норм которой характерны системность и взаимообусловленность. Это означает, что в процессе толкования конкретной нормы Конституции используется системный подход с анализом других принципов, положений и норм Основного закона, отдельных правовых норм национального и международного законодательства. При этом устанавливается место и роль конкретной нормы в системе этих норм, определяется характер ее многосторонних связей с комплексом правовой сферы.

В НПКС РК от 24 февраля 2015 г. «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции РК» дается системный анализ положений статьи 41 Конституции, где в частности подчеркивается, что «нормами статьи 41 Основного Закона системно регламентированы правовые начала организации и проведения президентских выборов. В своей совокупности и взаимодействии с другими конституционными нормами они определяют принципы избрания Главы государства, регулируют деятельность субъектов избирательного процесса, обеспечивая в целом функционирование системы народовластия на выборах Президента Республики».

В НПКС РК от 20 августа 2009 г. осуществляется толкование понятий «тайна личных вкладов и сбережений» через анализ как конституционных

[1] *Рогов И.И.* Компетенция официального толкования норм Конституции. В книге: Конституционный контроль в Казахстане. – Алматы, 2005. – С. 58.

норм, так и норм обычного законодательства: «Исходя из содержания норм Конституции и вышеперечисленных законов, под тайной личных вкладов и сбережений следует понимать охраняемые законом любые, не являющиеся общедоступными на равных условиях для неограниченного круга лиц, сведения о вкладчике, принадлежащих ему деньгах или ином имуществе, в том числе о банковских вкладах, иных счетах и сбережениях, о долях в уставных капиталах хозяйствующих субъектов и ином имуществе, а также об операциях с ними».

*Исторический способ толкования* – это уяснение содержания норм Конституции, при котором анализируются конкретно-исторические условия их принятия, а также могут исследоваться те или иные сходные правовые институты в ретроспективном аспекте. В этом ключе, Конституционный Совет нередко изучает поводы, причины, условия, вызвавшие необходимость изложения нормы Конституции именно с таким содержанием и в такой форме.

Так, в НПКС РК от 14 апреля 2006 г. «Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции РК» при интерпретации термина «специальный суд» обеспечивается историко-правовой анализ развития отечественного правосудия, показывается, что на различных его этапах учреждались и функционировали как чрезвычайные, так и специальные суды. В процессе толкования Конституционный Совет выделяет признаки специальных судов в советском законодательстве и определяет смысл этого понятия в положениях Конституции РК, и на этой основе устанавливает характеристики и основные свойства специальных судов, учреждение которых не допускается Конституцией.

*Соотношение текстуального выражения нормы Основного Закона с ее смысловым содержанием именуется объемом толкования Конституции.* В зависимости от объема толкования выделяются:

• буквальное толкование, когда содержание нормы соответствует ее языковому выражению,

• расширительное толкование, когда смысл конституционной нормы шире ее текстуального выражения, и,

• ограничительное толкование, когда смысл конституционной нормы уже ее текстуальной формы.

Вопросы толкования норм Конституции по объему не отражены в Основном Законе и Конституционном законе РК о Конституционном Совете. Некоторые зарубежные исследователи рассматривают такую ситуацию как «дальновидное и незримое предложение органу конституционного контроля самостоятельно определять объем толкования через практику принятия решений. …Она является отражением позиции о необходимости некоторой автономности процедуры толкования Конституции, отсутствия жесткой связанности конституционного правосудия категорическими императивами норм закона» [1].

[1] *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб., 2004. – С. 120.

Казахстанские ученые в целом придерживаются аналогичной позиции. В частности, И.И. Рогов отмечает, что «объем толкования невозможно установить заранее. Конституционный Совет связан в выборе научных юридических методов официального толкования норм Конституции только самой Конституцией. …Нормативные постановления Конституционного Совета, создавая прецеденты толкования норм Конституции исключительно по вопросам субъектов обращения, восполняют смысловое понимание этих норм для прямого конституционного регулирования»[1].

Следовательно, мировая практика по толкованию конституции, в том числе и в РК, «формирует теоретические выводы о том, что особенностью правовой природы органов конституционного контроля является то, что они должны не только толковать Конституцию, а «найти» право. В этом случае говорится о постепенном преображении Конституции с учетом общественного развития. Конституция изменяется, не меняя своего истока, а органы конституционного контроля, интерпретируя Конституцию, решая конкретные споры или давая официальное разъяснение Конституции, констатируют такие изменения. Они формируют конституционную доктрину, дают свое понимание тех или иных положений Конституции и тем самым осуществляют функцию создания права»[2].

Вместе с тем, нельзя говорить о том, что нет пределов при толковании норм Конституции по объему. В качестве пределов выступают, во-первых, положения и принципы Конституции, определяющие деятельность РК: 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 (п.2 ст.1 и п.2 ст.91). Во-вторых, таковыми являются положения Конституции о высшей ценности человека (п.1 ст.1), о том, что права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (п.2 ст.12). В-третьих, положением, устанавливающим предел толкования по объему, выступает норма Конституции о том, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами (п.3. ст.4). Можно перечислить и другие основополагающие принципы и положения Конституции, влияющие на объём толкования конституционных норм.

Остановимся на конкретных видах толкования по объему, исходя из практики Конституционного Совета РК.

*Буквальное толкование* норм Конституции можно увидеть в решении Конституционного Совета от 28 октября 1996 г., в котором дано разъяснение понятию действующее право: «Действующее право РК рассматрива-

---

[1] *Рогов И.И.* Компетенция официального толкования норм Конституции. В кн.: Конституционный контроль в Казахстане. – Алматы, 2005. – С.58-59.

[2] Абдрасулов Е.Б. Критический анализ толкования Конституции Республики Казахстан. – Правоведение. 2002. №1. – С.24.

ется здесь как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах: Конституции и соответствующих ей законах Республики, Указах Президента, постановлениях Парламента, его Палат и Правительства Республики, иных нормативных правовых актах, международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан, нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Высшей юридической силой обладает Конституция РК»[1].

*Расширительное толкование* норм Конституции, когда Конституционный Совет, «не подменяя законодателя, восполняет смысловые значения и «умолчания» в актах действующего конституционного права»[2], было дано в решении Конституционного Совета от 25 апреля 2019 г. Поводом к официальному толкованию положений п.2 ст.41 Конституции стало обращение Президента РК в Конституционный Совет 23 апреля 2019 г., в котором отмечалось: «Как следует понимать данную норму в части слов «Президентом РК может быть избран гражданин Республики…, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет..»? Засчитывается ли в указанный срок время проживания гражданина за пределами страны в период работы в загранучреждениях Казахстана и международных организациях, членами которых является РК»[3].

В связи с содержанием рассматриваемой нормы Конституции РК ещё ранее звучала критика со стороны отдельных международных экспертов, отмечавших, что «в отношении требования пункта 2 ст.41 Конституции РК, о том, что Президентом РК может быть избран гражданин, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет, Закон о выборах не содержит норм, регулирующих процедуру подтверждения факта непрерывности проживания. Не вполне понятно, должны ли учитываться при исчислении этого срока продолжительные командировки, работа в качестве сотрудника дипломатического представительства, то есть деятельность, предусматривающая длительное отсутствие на территории РК»[4].

На данное замечание следует сказать о нецелесообразности в некоторых случаях излишней законодательной конкретизации исходных конституционных норм, поскольку она может привести к чрезмерной регламентации и не обеспечить регулирующего эффекта права. Описание в конституционном законодательстве легального определения понятия «проживание» в Казахстане, всех его условий, признаков, а также таких возможных включений в понятие, как продолжительные командировки, работа в качестве со-

[1] НПКС РК от 28 октября 1996 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики».

[2] *Котов А.К.* Конституция и конституционализм. – Правовая реформа в Казахстане. 2000. №2. – С. 5.

[3] НПКС РК от 25 апреля 2019 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан».

[4] Правовой анализ процедуры регистрации кандидатов в Президенты Республики Казахстан на выборах 2011 года. – https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30977906#pos=4;-245&sdoc_params=

трудника дипломатического представительства и других случаев, было бы затруднительным. Кроме того, в реальной жизни возможно появление таких жизненных обстоятельств, о которых не знал и не мог знать законодатель. Этим объясняется, на наш взгляд, отсутствие в законе многих стран, в том числе и в РК, легального определения таких конституционных понятий, как «проживание последние 15 лет», «проживание в течение 14 лет», «постоянное проживание не менее 10 лет».

Отсутствие в законодательстве норм, конкретизирующих конституционные положения, не является препятствием для эффективного нормативно-организационного воздействия на общественные отношения, связанных с выборами Президента РК. Законодатель всегда оставляет возможность приложения правовых норм, в первую очередь конституционных предписаний, к особенностям тех или иных жизненных обстоятельств с использованием различных средств и методов толкования и конкретизации.

При раскрытии содержания нормы п.2 ст.41 Конституции в части слов «Президентом РК может быть избран гражданин Республики…, проживающий в Казахстане последние 15 лет...» Конституционный Совет следовал главным принципам конституционно-правовой доктрины, т.е. отталкивался от вопроса об истинном содержании данного предписания, уяснении целевой ориентации рассматриваемой нормы. Рассматриваемое предписание направлено на то, чтобы закрепить на определённом промежутке времени политико-правовую связь кандидата на должность главы государства с самим государством.

Вместе с тем, необходимо и адекватное текстуальному выражению толкование конституционной нормы в качестве базовых начал, которые, естественно, будут иметь некоторые вариации через расширительную интерпретацию.

Конституционный Совет в своём решении подчеркнул, что понятие «проживающий» в данном случае означает, что кандидат в Президенты должен постоянно жить в Казахстане последние 15 лет. Под местом жительства следует понимать квартиру, комнату, жилой дом или иное помещение в РК, в котором человек зарегистрирован на постоянной основе и проживает на основании права собственности или найма жилого помещения. Кроме того, в соответствии с п.1 ст.16 ГК РК (часть общая) местом жительства признается тот населённый пункт, где гражданин постоянно проживает или преимущественно проживает.

Данное базовое определение понятия требует уточнения и конкретизации в процессе реализации конституционных норм с учётом различных жизненных обстоятельств. Во-первых, необходимо исходить из ст.54 Закона РК о миграции населения, в которой установлено чёткое разделение категории граждан РК, выезжающих за пределы страны: 1) граждане РК, выезжающие в другое государство для постоянного проживания и 2) граждане РК выезжающие в другое государство для временного проживания.

Комплексная интерпретация данной статьи в совокупности с другими нормами законодательства в их соотношении с конституционными положениями, регулирующими ценз осёдлости для кандидатов в Президенты РК, позволяет прийти к конкретизации исследуемого пункта 2 статьи 41 Конституции РК через толкование нормы по аналогии: к категории граждан РК, которые условно могут быть приравнены к лицам, фактически проживающим в Казахстане, возможно отнести персонал загранучреждений РК; лиц, назначенных в соответствии с закреплёнными за Республикой Казахстан квотами на должности в международных организациях; военнослужащих, выполняющих миротворческий долг; а также граждан, находящихся на учёбе, лечении, в туристической и частной поездке по приглашению организаций и частных лиц, в служебной командировке в зарубежных странах. К перечисленной категории лиц, которых можно отнести к гражданам, проживающим в Казахстане, необходимо добавить и граждан, работающих в международных организациях, членами которых является РК. Особенно это касается лиц, рекомендованных для работы в международных организациях Президентом Республики и Правительством.

Главными критериями при определении того факта, что гражданин РК проживал в Казахстане последние 15 лет даже в случае его временных выездов с территории Казахстана является характерная для таких случаев цель ограниченного во времени пребывания за границей. Субъект применения права, в данном случае ЦИК РК, через различные способы толкование должна конкретизировать понятие «временное пребывание за границей», установив в качестве базового понятия к примеру, «представление интересов государства за рубежом». Далее, используя приём толкования по аналогии, ЦИК расширяет соответствующий перечень обстоятельств, аналогичными тем, которые были выведены из предыдущего умозаключения: повышающая международный имидж Казахстана работа в международных организациях по направлению или рекомендации РК, а также учеба, лечение, служебные командировки, туристическая поездка и др. подобные случаи. В каждом указанном случае должно быть обязательное сохранение регистрации гражданина в одном из населенных пунктов Казахстана в качестве места своего постоянного проживания, сохранение устойчивой политико-правовой связи гражданина РК с Казахстаном, явное намерение возвратиться на постоянное место жительства в РК, отсутствие у гражданина РК документов иностранного государства, подтверждающих его право на постоянное проживание на территории другой страны.

В резолютивной части НПКС РК подчёркивается, что «согласно части третьей пункта 2 статьи 54 Конституционного закона РК «О выборах в РК» факт проживания последние пятнадцать лет в РК кандидата в Президенты устанавливается Центральной избирательной комиссией. В каждом конкретном случае решение должно приниматься на основании анализа документально подтверждённых фактических обстоятельств»[1]. А приложение

[1] НПКС РК от 25 апреля 2019 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан».

фактических обстоятельств к норме, установленной в п.2 ст.41 Конституции РК, их сопоставление и анализ обеспечиваются сочетанием приёмов расширительного толкования, конкретизации и аналогии в праве.

*Ограничительное толкование* норм Конституции тоже находит место в практике Конституционного Совета РК. Об этом свидетельствуют результаты толкования, выраженные в ПКС РК от 15 октября 1997 г. «Об официальном толковании статей 53-57 Конституции РК, устанавливающих полномочия Парламента и его Палат». Данное Постановление было принято в связи с обращением в Конституционный Совет РК 29 сентября 1997 г. председателя Мажилиса Парламента РК об официальном толковании стст. 53-57 Конституции РК. В обращении ставился вопрос о возможности или невозможности расширения полномочий Парламента, а также наделения Парламента функцией по толкованию законов Республики, в том числе – конституционных, поскольку подп.13) ст.53 Конституции РК устанавливает, что «Парламент на совместном заседании Палат осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией». Поводом к обращению в Конституционный Совет явились результаты обсуждения на пленарном заседании Мажилиса Парламента проекта закона РК «О нормативных правовых актах», в ходе которого возник вопрос о субъекте официального толкования нормативных актов, в том числе – законов Республики. В Постановлении Конституционного Совета было дано ограничительное толкование положений Конституции и нем отмечалось, что «Конституция РК устанавливает исчерпывающий перечень полномочий Парламента и не предусматривает изменение объема полномочий Парламента путем принятия обычного или конституционного закона. Процедура расширения или сужения полномочий Парламента возможна только путем внесения изменений, дополнений или поправок в Основной Закон Республики в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 91 Конституции РК».

Как видим, благодаря институту толкования конституции в его различных разновидностях в Казахстане решаются многие непростые вопросы реального утверждения конституционализма.

## § 5. Конституционный мониторинг

Понятие «конституционный мониторинг», являясь сравнительно новой категорией не только для конституционного права, но и для всей юридической науки и практики в целом. Вместе с тем она продуктивно используется сегодня при исследованиях вопросов конституционной диагностики[1], реализации Конституции, конституционного правообразования и других смежных аспектов.

В этой связи, прежде чем выявить роль конституционного мониторинга в стратегии и тактике повышения эффективности Конституции, необходимо остановиться на определении понятия, задач и принципов конституционного мониторинга, его отличии от правового мониторинга, мониторинга

[1] *Арутюнян Г.Г.* Конституционный мониторинг. – Ереван, 2016.

правоприменения, установить, кто должен быть основным субъектом его проведения и другие вопросы.

Как известно, мониторинг – это «систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики в разных областях человеческой деятельности»[1]. Следовательно, рациональность и необходимость проведения мониторинга практически во всех направлениях жизнедеятельности государства и общества сегодня неоспоримы, в том числе в сфере права.

При рассмотрении вопроса о государственном контроле за состоянием правового регулирования можно констатировать, что правовой мониторинг в значительной мере направлен на анализ качества принимаемых нормативных правовых актов, проверку соблюдения, исполнения и правильного применения всеми органами государства законов и иных нормативных правовых актов, конечной целью которых является недопущение отклонения от установленных законодательством норм поведения и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Данные функции правового мониторинга обусловлены теми задачами, которые поставлены в различных программных документах и выступлениях Первого Президента Республики - Елбасы Н.А. Назарбаева и Президента РК К.К. Токаева по совершенствованию механизма правового регулирования: о необходимости тщательной проработки законов, принятия качественных законов[2], проводить дальнейшую работу по укреплению гарантий конституционных прав граждан, обеспечению верховенства права[3], усилить роль общественных советов в части обсуждения проектов нормативных правовых актов[4] и др. Так, в Концепция правовой политики РК 2010-2020 устанавливалось, что «особое внимание следует уделить прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности, которая будет основываться на постоянном мониторинге тенденций развития отраслей права и правовых систем, анализе практики применения нормативных правовых актов».

Еще ранее, в 2006 году, в Закон о нормативных правовых актах была введена статьей 43-1 «Правовой мониторинг нормативных правовых актов» норма, согласно которой устанавливается обязанность уполномоченных органов осуществлять правовой мониторинг нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись, и своевре-

[1] *Мельников Д.А.* Организация информационного обмена в информационно-вычислительных сетях: учеб. пособие. – М., 1998. – С.145.

[2] См.: Выступление Президента Казахстана Н.А. Назарбаева на открытии второй сессии Парламента РК шестого созыва 1 сентября 2016; Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г.; выступление Президента РК К.К. Токаева на открытии первой сессии Парламента РК VII созыва.

[3] См.: Послание Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 10 января 2018 г. «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции».

[4] План нации – 100 конкретных шагов.

менно принимать меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими.

После принятия в 2016 году Закона РК о правовых актах проведение правового мониторинга также было предусмотрено в его положениях, установлены Правила проведения правового мониторинга (далее – Правила). Правила указывают цель правового мониторинга нормативных правовых актов, предписывая, что она заключается в оценке и прогнозировании эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству РК, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права (далее – недостатки норм права), а также выработки предложений по его совершенствованию. Объектом правового мониторинга выступают, согласно Правил, почти все нормативные правовые акты, за исключением Конституции РК и некоторых других нормативно-правовых документов.

В целом отмечая положительные стороны Правил, полагаем, что правовой мониторинг должен проводиться через оптимизацию нормотворческой деятельности на всех уровнях власти, исходя из заданных Конституцией параметров. В этой связи, а также учитывая определение понятия нормативного правового акта, данного в Законе о правовых актах, необходимо включение Конституции в объект правового мониторинга.

Сравнение понятий *«правовой мониторинг»* и *«конституционный мониторинг»* при установленных в Законе о правовых актах и Правилах определений вызывает некоторые затруднения. С одной стороны, в глоссарии к Закону о правовых актах устанавливается, что правовой мониторинг – это система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства РК и практике его применения, осуществляемая в соответствии со стст.50 и 51 Закона о правовых актах. Здесь правильно, на наш взгляд, определено содержание правового мониторинга, само название которого подразумевает анализ информации о состоянии законодательства. Однако в Правилах это понятие в пп.1 и 2 конкретизировано таким образом, что оно не соответствует смыслу, установленному в Законе РК о правовых актах, порождает разночтения: «Правила определяют порядок проведения государственными органами правового мониторинга нормативных правовых актов». Если в Законе само понятие «правовой мониторинг» указывает на объект мониторинга – систему нормативных правовых актов, систему законодательства, то в Правилах словосочетание «правовой мониторинг нормативных правовых актов» может наталкивать на мысль об осуществляемых других видах мониторинга нормативных правовых актах: социологическом, экономическом, информационном и др., которых в действительности нет. Более того, при сопоставлении понятий «правовой мониторинг нормативных правовых актов» и «конституционный мониторинг», второе понятие требует уточнения в плане установления объекта мониторинга: «конституционный мониторинг нормативных правовых актов» или «конституционный мониторинг ненормативных правовых актов». Хотя по смыслу

данных категорий такого уточнения не требуется. Это значит, что правовой мониторинг и конституционный мониторинг во многом идентичные понятия. И в том, и другом случае объектом мониторинга выступают нормативные правовые акты, включая Конституцию РК.

Однако, если в правовом мониторинге Конституция выступает лишь как основание, незыблемый фундамент правовой системы государства, в соответствии с которым должны приниматься и реализовываться все нормативные правовые акты, то ***в конституционном мониторинге стержнем мониторинга, его основным объектом выступает Конституция, ее содержательная часть, формы реализации конституционных норм, отраженные в принятых в соответствии с Конституцией нормативных правовых актах и актах индивидуально-правового характера.***

Несмотря на то, что Конституция входит в систему права, где право в философских категориях единичного, частного и общего выступает в качестве категории общего по отношению к частному и единичному (Конституция), при сопоставлении же понятий конституционный мониторинг и правовой мониторинг наблюдаем другой результат, когда конституционный мониторинг охватывает своим содержанием правовой мониторинг: конституционный мониторинг (общее), правовой мониторинг (частное), мониторинг конкретного нормативного правового акта (единичное). Это связано с тем, что объект конституционного мониторинга хотя и идентичен по форме правовому мониторингу, однако содержательная сторона правового мониторинга по объему значительно сужается по сравнению с конституционным мониторингом и не может охватить такие вопросы как совершенствование норм Конституции, диагностика «внутренних» дефектов конституционных норм и другие вопросы. Кроме того, признаки общей категории в конституционном мониторинге проявляются и в том, что пробелы и дефекты в системе права, в отраслевом законодательстве анализируются в общем контексте, в разрезе соответствия нормам Конституции, тогда как в правовом мониторинге изучение частных вопросов юридической техники, юридической конструкции правотворчества при принятии конкретного закона или подзаконного акта, их реализации имеет первостепенное значение наряду с общими вопросами соответствия их Конституции.

Необходимо отметить, что есть и другая точка зрения в российской правовой науке, что *правовой мониторинг является общим (родовым) понятием по отношению к конституционному мониторингу, который определяется лишь как «анализ факторов конституционного правообразования и выявление объективной нуждаемости в правовой регламентации базовых общественных отношений»*[1]. Во-первых, такая узкая направленность, заданная в определении, более подходит к категории «мониторинг Конституции». Во-вторых, описывая направления конституционного мониторинга, сторонники такого подхода невольно выходят за

[1] *Дерхо Д.С.* Конституционный мониторинг в механизме конституционного правообразования. – Евразийский юридический журнал. 2014. №10. – С.111.

пределы установленного им самими его объекта и предмета (конституционного правообразования), когда перечисляют такие его направления, как выявление искажения смысла положений Конституции при их применении. А, как известно, применение положений и норм Конституции, как форма реализации Конституции, не ограничивается лишь прямым применением норм Конституции: нормы и положения Конституции реализуются, как правило, через принятие соответствующих им нормативных правовых актов, их применение в соответствии с конституционными установлениями. Следовательно, объекты конституционного мониторинга, безусловно, будут включать весь комплекс нормативных правовых актов, а не только Конституцию, и здесь трудно установить границы правового и конституционного мониторинга, поскольку у них предмет и объект один и тот же.

Большинство же исследователей подходят к конституционному мониторингу широко, не связывая его только с анализом факторов конституционного правообразования, а распространяя его и на реализацию конституционных принципов в сочетании с «контрольным списком верховенства права». К примеру, в некоторых странах СНГ экспертной группой в рамках конституционного мониторинга проведен анализ таких «сфер реализации конституционных норм, как: законодательство (то есть сфера, связанная в основном с деятельностью законодательного органа), работа судебной системы, деятельность других государственных органов (то есть прежде всего органов исполнительной власти), а также сфера так называемых «неформальных практик»[1].

Экс-Председатель Конституционного Суда Армении Г.Г. Арутюнян в специальной работе предлагает проведение конституционного мониторинга с использованием контрольного списка верховенства права, в который включает такие вопросы, как мониторинг независимости судебной власти, стабильности и последовательности законов, наличия правовых гарантий от произвола и злоупотребления властью и др.[2]

Конституционный Совет РК в Послании от 5 июня 2018 г. «О состоянии конституционной законности в РК» выразил позицию по данному вопросу, отметив, что «требуется 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». Следовательно, орган конституционного контроля РК также подходит широко к понятию конституционного мониторинга, охватывая им вопросы анализа всего действующего права и его применения в контексте норм, принципов и ценностей Конституции РК.

---

[1] *Медушевский А*. Конституционный мониторинг: программа и результаты экспертного опроса в России. – Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №6. – С. 44.

[2] *Арутюнян Г.Г.* Перспективы конституционного мониторинга на основе контрольного списка верховенства права. – http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/monitoring-perspectives2016.pdf

Следовательно, *конституционный мониторинг охватывает больший круг вопросов по сравнению с мониторингом Конституции и является системой комплексных информационных наблюдений, дающей возможность анализировать и оценивать факторы совершенствования норм Конституции, проводить диагностику «внутренних» дефектов конституционных норм, конституционного правообразования, реализацию конституционных принципов и положений (идеологического плюрализма, единства и разделения властей, гарантии прав и свобод личности, независимости судебной власти и др.) в повседневном функционировании всего государственного механизма.*

Если исходить из того, что стратегия – это система поиска, формулирования и развития доктрины, которая обеспечит долгосрочный успех при последовательной и полной реализации задач по эффективному использованию наличных ресурсов для достижения основной цели, то стратегией конституционного мониторинга является полное утверждение идей и принципов конституционализма: эффективная и полная реализация конституционных норм и положений всеми субъектами права, выработка путей их совершенствования как через прямое внесение в Конституцию изменений и дополнений, так и посредством официального толкования Конституции, принятия нормативных постановлений Конституционным Советом по другим вопросам.

В целях определения стратегии конституционного мониторинга необходимо, на наш взгляд, принятие государственной Концепции конституционного мониторинга на основе выработанной юридической наукой и практикой доктрины.

Напомним, что Венецианской комиссией разработан и на 106-й пленарной сессии 11-12 марта 2016 г. принят «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права» (иными словами, осуществления конституционного мониторинга)[1].

*В данной Концепции целесообразно отразить следующие вопросы:*

1) понятие, цели и задачи конституционного мониторинга;

2) объект и предмет конституционного мониторинга;

3) перечень основных и вспомогательных субъектов конституционного мониторинга:

[1] Казахстан и Венецианская комиссия:за демократию через право. – Под ред. *К.А. Мами, И.И. Рогова.* – С. 408-410. Как отметила заместитель члена Венецианской комиссии от Казахстана, Член Конституционного Совета РК У. Шапак, «Венецианская комиссия оказала огромное влияние на развитие правовой системы нашей страны... Заключение Венецианской комиссии включает в себя важные научно-практические выводы с точки зрения разработок конституционного права, позволяют решать масштабные юридические задачи в национальном праве. Заключение отличается нестандартными подходами при интерпретации (толковании) национального права, раскрытии его содержания, признаков и свойств, а также новизной подходов к не до конца исследованным в юридической литературе проблемам, которые подвергаются всестороннему изучению и критическому анализу с точки зрения общепризнанных конституционный ценностей». Указ. соч. – С. 14-17.

• основным субъектом, организующим конституционный мониторинг, может выступить Министерство юстиции РК или специально учреждённый Центр конституционного мониторинга при Конституционном Совете РК;

• органами, контролирующими ход и реализацию конституционного мониторинга, должны стать Совет по правовой политике при Президенте РК и Конституционный Совет РК;

• методология и технология по организации и проведению конституционного мониторинга;

• методология определения эффективности действия конституционных при-нципов, норм, институтов, законов и подзаконных актов;

• установление реальных конституционно-правовых параметров, по которым должен осуществляться конституционный мониторинг.

*Приоритетными направлениями стратегии конституционного мониторинга должны стать:*

• мониторинг Конституции РК;

• мониторинг решений Конституционного Совета РК и их исполнение;

• законодательство как сфера реализации конституционных норм;

• реализация исполнительной властью конституционных норм и предписаний в правотворческой и правоприменительной деятельности;

• роль судебной власти в обеспечении конституционной законности;

• анализ предложений научной конституционной доктрины;

• участие субъектов гражданского общества в повышения эффективности Конституции;

• обеспечение реализации регулятивной и идеологической функции Конституции.

При реализации стратегических задач в процессе повышения эффективности Конституции система конституционного мониторинга использует инструменты осуществления своей стратегии через *решение промежуточных тактических задач, к которым относятся:*

• развитие и совершенствование научных основ правового мониторинга и государственной программы конституционного мониторинга;

• создание организационных структур, аналитических и экспертных групп конституционного мониторинга;

• диагностика Конституции через систематическую оценку конституционных норм и принципов на предмет их соответствия изменяющимся нормам международного права;

•анализ предложений о поправках к Конституции и ее пересмотре с подготовкой информации о результатах мониторинга на предмет наличия (отсутствия) объективных предпосылок для внесения поправок или пересмотра;

• систематический анализ законодательства, в том числе подзаконных актов, на предмет соответствия Конституции с учетом рекомендаций, изложенных в нормативных постановлениях Конституционного Совета РК. Определение через систему конституционной диагностики соответствия

реальных общественных отношений конституционно закрепленным ценностям, принципам и нормам. Например, насколько эффективен конституционный принцип разделения властей, приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над национальным законодательством и др. вопросы;

• анализ и оценка соответствия практики применения судами и органами исполнительной власти нормативных правовых актов предписанным целям правового регулирования, направленным на обеспечение конституционного принципа обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

• формирование ежегодной аналитической записки о результатах конституционного мониторинга и ее заслушивание в Совете по правовой политике при Президенте РК с направлением его рекомендаций во все центральные государственные органы РК.

В соответствии с Конституцией РК итоговые решения Конституционного Совета, оформленные в виде нормативных постановлений, относятся к действующему праву и представляют собой особый вид нормативных правовых актов. В этой связи реализацию решений Конституционного Совета необходимо рассматривать в контексте реализации правовых установлений и предписаний, которая осуществляется через традиционные формы претворения в жизнь правовых норм: исполнение, соблюдение, применение и использование права.

Кроме того, реализацию решений Конституционного Совета можно проследить через деятельность субъектов права, на которых может быть по смыслу решения Конституционного Совета возложена обязанность обеспечить все формы реализации, исключая лишь использование. Хотя нередки случаи, когда субъект права руководствуется только одной из форм реализации права. Так, правовые позиции Конституционного Совета РК, изложенные в НПКС РК от 25 апреля 2019 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции РК», являются хорошим основанием для их применения ЦИК РК в случае каких-либо сомнений в ясности конституционных положений или спорных моментов при регистрации кандидатов в Президенты РК.

Такая форма реализации как исполнение решений Конституционного Совета нередко проявляется и в деятельности Парламента и Президента РК. К примеру, в НПКС РК от 31 января 2011 г. «О проверке Закона РК «О внесении изменения и дополнения в Конституцию РК» на соответствие Конституции РК» резюмируется признание «Закона РК «О внесении изменения и дополнения в Конституцию РК», принятого Парламентом РК 14 января 2011 г. и представленного на подпись Президенту РК, не соответствующим Конституции РК». Данным положением фактически обеспечивается соблюдение и исполнение решения Конституционного Совета Парламентом РК.

Следующей резолютивной частью Постановления обеспечивается исполнение решения Конституционного Совета Президентом РК: «Согласно пункту 1 статьи 74 Конституции РК, признанный не соответствующим Кон-

ституции Закон РК «О внесении изменения и дополнения в Конституцию РК», принятый Парламентом РК 14 января 2011 года, не может быть подписан и введен в действие».

Для конституционного мониторинга не представляет особой трудности проследить реализацию решений Конституционного Совета Правительством РК. Так, в НПКС РК от 3 июля 2018 г. «О проверке конституционности пункта 5 статьи 27 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» по представлению Карагандинского областного суда» Конституционный Совет рекомендовал Правительству РК с целью недопущения ущемления прав и свобод человека и гражданина, более полного регулирования порядка осуществления привода и четкого разграничения функций и ответственности государственных органов в исполнительном производстве рассмотреть вопрос об инициировании поправок в Закон РК от 2 апреля 2010 г. «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» и иные правовые акты в соответствии с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в нормативном постановлении. Конституционный Совет отметил в постановлении, что действующий закон не регламентирует порядок исполнения привода, механизм применения которого на практике сопровождается серьезными мерами правоограничительного характера. Законодательно не определены: время его осуществления; перечень лиц, не подлежащих приводу; обстоятельства признания причин неявки лица уважительными; возможность применения специальных средств, физической силы и оружия; а также другие вопросы, затрагивающие конституционные права человека. Кроме того, в постановлении подчёркивается, что в законодательстве отсутствует четкое определение субъекта реализации рассматриваемой меры принуждения, что приводит к спорам между государственными органами и судебными исполнителями, которые в конечном итоге неизбежно влекут снижение эффективности исполнительного производства. Реализуя решение Конституционного Совета, законодатель внёс 21 января 2019 года соответствующие изменения в Закон об исполнительном производстве, которые повысили эффективность правового регулирования и обеспечили защиту прав и свобод человека в данной сфере общественных отношений. К примеру, в законе были установлены запреты на осуществление привода к судебному исполнителю в отношении определённого круга субъектов (больные, беременные женщины, несовершеннолетние и др.). Кроме того, Закон п.2 ст.35-1 конкретизировал обязанности органов внутренних дел обеспечивать принудительный привод: «Привод осуществляется судебным исполнителем с участием сотрудника органа внутренних дел путем принудительного препровождения к месту совершения исполнительных действий на срок не более трех часов и только в рабочие дни с девяти до восемнадцати часов»[1].

Показывая положительные моменты реализации решений Конституционного Совета Правительством РК, вместе с тем, можно привести и такие

[1] Закон РК от 2 апреля 2010 г. «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

примеры, когда по форме решение исполнено, но содержательная часть реализуемых документов нисколько не улучшает, а напротив, ухудшает систему правового регулирования. Так, в НПКС РК от 14 декабря 2016 г. «О проверке конституционности подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы РК на постоянное место жительства, утвержденных постановлением Правительства РК от 28 марта 2012 г., по представлению Темиртауского городского суда Карагандинской области», Конституционный Совет отметил, что «технические требования, предъявляемые к документам, должны содействовать реализации конституционного права, а не препятствовать его осуществлению. Более того, недопустимо, чтобы конституционное право человека стало заложником чьего-либо субъективного отношения или мнения». В этой связи Конституционный Совет рекомендовал «Правительству привести Правила оформления документов на выезд за пределы РК на постоянное место жительства, утвержденные Постановлением Правительства РК от 28 марта 2012 г., в соответствие с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в нормативном постановлении». К сожалению, впоследствии в целях реализации решения Конституционного Совета были внесены такие изменения в Правила, которые, на наш взгляд, нисколько не подняли эффективность правового регулирования, а, напротив, усложнили его, более того, законность введенных новшеств вызывает серьезные сомнения. Во-первых, если раньше не до конца были урегулированы вопросы, как получить нотариально заверенное заявление о согласии на выезд, если лицо уклонялось от дачи такого заявления, то теперь вместо заявления необходимо получить соглашение, форма которого, как и любого другого согласительного документа, значительно сложнее простого заявления. А пути получения такого соглашения, если лицо будет уклоняться от его составления, как и прежде, не урегулированы. Во-вторых, в Кодексе РК о браке (супружестве) и семье заключение такого соглашения является правом сторон, а в Правилах теперь императивно требуется предоставление такого соглашения[1], что является серьезным противоречием установлениям закона.

Вышеуказанный пример убедительно показывает, что необходим не формальный конституционный мониторинг, проверяющий лишь факт исполнения, соблюдения или применения решения Конституционного Совета, а факт правильной реализации решений Конституционного Совета РК. Для этого необходим такой аналитический центр, в котором бы был сосредоточен главный научно-практический потенциал страны, обладающий знаниями во всех областях юридической деятельности.

Таким образом, при системном государственном подходе к конституционному мониторингу он станет действенным средством для получения достоверных сведений о динамике конституционных процессов в РК, опре-

[1] Правила оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, утвержденные Постановлением Правительства РК от 28 марта 2012 г.

делении степени возможных конституционных отклонений и деформаций, повысить эффективность режима конституционной законности в нашей стране.

## § 6. Конституция Республики Казахстан и международное право

Конституционные нормы и положения, регулирующие международно-правовые аспекты, являются предметом специального научного анализа. В Конституции имеется как ряд норм и положений, которые непосредственно связаны с международным правом, так и немало установлений, опосредственно вытекающих из международных правовых императивов или влияющих на них.

Так, непосредственно касающимися аспектов международного права можно назвать положения Конституции о приоритете международных договоров, ратифицированных Республикой, перед ее законами (п.3 ст.4); об обязательности опубликования все законов, международных договоров, участником которых является Республика (п.4.ст.4); об уважении Республикой Казахстан принципов и норм международного права (ст.8).

Многие же положения Конституции РК, касающиеся правового статуса личности, вытекают из фундаментальных принципов международного права: «Каждый имеет право на жизнь» (п.1 ст.15.); «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов» (п.2.ст.12); «достоинство человека неприкосновенно» (п.1 ст.17); и «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» (п.2. ст.17) и др.

Во взаимоотношении конституции и международного права можно видеть двуединый процесс взаимовлияния: имплементируя в конституцию основные принципы международного права, современные государства показывает свою приверженность единым ценностям и принципам, выработанным международным сообществом в области защиты прав человека, функционировании институтов государственной власти, ее фундаментальных целей и задач: «Включение в конституционный текст ценностей и идей, общепринятых в современном мире, позволяет сделать общечеловеческие ценности внутренней частью национальной конституционной системы»[1]. К примеру, права и свободы человека и гражданина, установленные в Конституции «практически совпадают с правами и свободами, изложенными в основных международно-правовых документах, посвященных урегулированию этих прав и свобод»[2].

---

[1] *Гарлицкий Л.* Конституционные ценности» и Страсбургский суд. – Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. – С. 81.

[2] *Сарсембаев М.А.* Конституционные и международно-правовые основы политических и гражданских прав человека и гражданина в Казахстане. – https://www.zakon.kz/4491246-konstitucionnye-i-mezhdunarodno.html

С другой стороны, идет активный процесс обратного воздействия конституций многих стран на международное право, поскольку развитие национальных конституций оказывает «влияние на право, обеспечивающее социальные интересы каждого народа в области международных отношений»[1], нормы конституции могут «в ряде случаев рассматриваться как выражающие признание определенным государством того или иного правила в качестве норм международного права»[2], конституционные нормы, «регулирующие чисто внутригосударственные отношения, могут породить межгосударственные отношения по поводу их регулирования»[3].

В процессе изучения взаимосвязи международного права и Конституции РК объективно встает вопрос о соотношении этих институтов, который является частью общей научно-практической проблемы приоритетности международного или национального права.

В юридической литературе правильно отмечалось, что «анализ данной проблемы требует должного учета относящихся к ней научных представлений основополагающего характера»[4].

В истории науки советского международного права, частью которой выступала и казахстанская школа международного права, можно выделить несколько периодов, когда те или иные подходы к соотношению международного и национального права были определяющими в данном вопросе. В середине 50-х годов прошлого века в советской науке утвердилось положение о национальном и международном праве как о двух самостоятельных правовых системах: «Ни международное право (международный договор) не может создать непосредственно норм национального законодательства, ни национальное законодательство не может заменить в международно-правовой сфере нормы международного права»[5]; «обе правовые системы существуют раздельно и регулируют различные виды общественных отношений. Вместе с тем они не изолированы друг от друга, хотя я не находятся в состоянии формального подчинения. Данные правовые системы известным образом дополняют друг друга и взаимодействуют»[6].

С начала 80-х годов по мере усиления интеграционных процессов в мире в советской, а позднее в постсоветской доктрине международного права, начали брать верх позиции о быстром стирании граней между национальным и международным правом, что в конечном итоге привело к рассуждениям, которые «завершались чаще всего утверждением о примате международного права»[7]. Так, в юридической печати тех лет подчерки-

---

[1] Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. – М., 2008. Т.1. – С. 162

[2] *Тункин Г.И.* Теория международного права. – М., 2006.

[3] *Мюллерсон Р.А.* Соотношение международного и национального права. – М., 1982. – С. 31.

[4] *Усенко Е.Т.* Очерки теории международного права. – М., 2008. – С. 154.

[5] *Миронов Н.В.* Советское законодательство и международное право. – М.: Междунар. отношения, 1968. – С. 17.

[6] *Лукашук И.И.*, *Мартыненко П.Ф.* Рецензия на книгу Миронова Н. В. Советское законодательство и международное право. – М., 1968, см.: Правоведение. №3. – С. 144.

[7] *Усенко Е.Т.* Очерки теории международного права. – М., 2008. – С. 154.

валось, что «сегодня следование принципу преимущественного значения, или примата, норм международного права в процессе взаимодействия уже существующих норм двух различных систем выступает одной их правовых гарантий обеспечения мира, взаимовыгодного и нормального сотрудничества между государствами»[1]. Чуть позднее в казахстанской науке международного права начали также утверждаться такие подходы. В частности, О.Н. Сафонова отмечала, что «внутригосударственные и международные отношения можно разделить только на бумаге, на практике же они представляют собой единую систему отношений, регулируемых как национальным, так и международным правом» . В аналогичном аспекте, близком к теории примата международного права, была озвучена мысль и в работах других авторов: «При всех обстоятельствах национальный закон не может противоречить международным соглашениям. ...Будущее человечества представляется нам в виде гармонично сосуществующего на основе общепризнанных норм и принципов международного права мирового сообщества, совместно решающего глобальные проблемы»[2].

Некоторые зарубежные исследователи начали говорить и о формировании конституционализированного международного права, требующего «единого когнитивного уровня, который допускал бы слабую форму культурной интеграции, и ставит перспективу космополитического правового состояния (в кантовском смысле) превыше конфликтов по поводу мировоззрений»[3].

Вышеназванные представители теоретического обоснования приоритетности международного права в соотношении с национальным правом имеют и своих оппонентов, выдвигающих серьезные аргументы против однозначного подхода к данной проблеме.

Во-первых, исследователи отмечают, что «формулировка «общепризнанные принципы и нормы международного права» таит в себе много неясностей, поскольку в мире не существует общепринятого определения этих принципов и норм»[4]. Об этом пишет и Е.Т. Усенко, подчеркивая, что «формулировка «общепризнанные нормы и принципы международного права, по существу, отрицает нормативный, юридический характер принципов международного права. А ведь одна из особенностей международного права в том и состоит, что его основные принципы суть его основные нормы»[5].

Во-вторых, возвращаясь к теории о двух системах, многие специалисты в области международного права *правильно* замечают, что сама по-

---

[1] Курс международного права. В 7 т. Том.1. – М., 1989. – С.281.

[2] *Абайдельдинов Е.М.* Соотношение международного и национального права Республики Казахстан (проблемы становления приоритетности) – Алматы, 2006. – СС. 29, 37.

[3] *Хабермас Ю.* Религия, право и политика. Политическая справедливость в мультикультурном мир-обществе. – Полис. Политические исследования. 2010. №2. – С.18.

[4] *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. Б14 для вузов. – М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М., 2007. – С. 36.

[5] *Усенко Е.Т.* Очерки теории международного права. – М., 2008. – С. 159.

становка вопроса о соотношении, или отношении международного права и национального права говорит о том, что эти системы самостоятельные, поскольку не может быть проблемы выяснения соотношения двух категорий, понятий или систем, если они не самостоятельные явления. И отношения между двумя системами строятся на основе взаимодействия, взаимосогласованности, взаимодополняемости, координации, но не господства и подчинения[1].

В-третьих, сами международные нормы-принципы могут между собой противоречить, что может привести к различным интерпретациям, правильное решение по которым возможно будет принять, лишь опираясь на нормы двух систем: национального и международного права. Так, «в числе Основополагающих Принципов, вошедших в Декларации ООН, возможны коллизии между Принципом неприменения силы и угрозы силой и Принципом невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; между Принципом территориальной целостности государств и Принципом равноправия и самоопределения народов; между Принципом разрешения международных споров мирными средствами и Принципом уважения прав человека и основных свобод. Эти принципы формально равнозначно важны, из них ничто не «главнее». И здесь возникает пространство для взаимоисключающих интерпретаций»[2].

В-четвертых, по мнению многих исследователей политико-правовая реальность в XXI веке такова, что «снова можно говорить о тенденции преобладания конституционно-правового понимания над международно-правовым, т.к. толкование общепризнанных принципов и норм международного права стало вестись с точки зрения различных конституционно-правовых традиций»[3].

Резюмируя, можно заключить, что вопросы соотношения национального и международного права остаются по сегодняшний день весьма дискуссионными, однако даже в случае практического признания приоритетности международного права в условиях неумолимого процесса глобализации невозможно говорить о непротиворечивом характере такого подхода, поскольку, с одной стороны, данная теория не может в полной мере соответствовать реалиям международной жизни, а во-вторых, конституции многих стран мира провозглашают высшей юридической силой нормы основного закона своих государств, что «является своеобразным постулатом, который основан на традиционно толкуемой идее государственного суверенитета»[4].

---

[1] *Ковлер А.И.* Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права – обострение проблемы (причины и следствия). – Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2015. №1. – С.24.

[2] *Зорькин В.* Право – и только право. О вопиющих правонарушениях, которые упорно не замечают. – Российская газета. 2015. 24 марта.

[3] Международное и конституционное право: проблемы взаимовлияния. Коллективная монография. – Под ред. *А.А. Дорской, С.В. Бочкарева.* – СПб., 2016. – С. 8.

[4] *Шаповал В.Н.* К вопросу о взаимосвязях конституции и международного права. – Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №4. – С. 116.

*Следовательно, отстаивание примата международного права над национальным правом ведет к отрицанию суверенитета государства, а по сути, – к замене международного права мировым государством.* Сторонниками примата международного права обычно становятся в современных условиях представители сверхдержав, если они в течение длительного времени «оказывают влияние на международное право и в силу этого в определенном смысле позиционируют себя в качестве международного «законодателя»[1].

Отстаивание же приоритетности национального права приводит к отрицанию международного права. Нередко сторонниками примата национального права над международным правом являются государства, действия которых в международных отношениях и внутри страны противоречат общепризнанным международным нормативам поведения.

Это означает, что *проблема приоритетности может решаться лишь на основе приверженности государств, международных организаций принципам взаимодействия и взаимосогласованности двух самостоятельных систем: международного и национального права.*

Государственный суверенитет наиболее ярко отражается в конституционных актах или прецедентном праве (Великобритания), где устанавливается своеобразная иерархия форм (источников) права и обязательно уделяется внимание международному праву в системе признаваемых государством правовых предписаний. К примеру, согласно ст.6 Конституции США «все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны»[2]. Однако последующее федеральное законодательство имеет преобладающую силу над международным договором: «Конституционные положения о равенстве федерального закона и ратифицированного международного договора увязаны с принципом «последующий закон отменяет предыдущий» (lex posterior derogat lex priori). И хотя это принцип иной правовой системы, его применение на практике приводит к тому, что действие международного договора во внутригосударственной сфере (без официального и согласованного с другими участниками его приостановления или прекращения) может быть отменено или заменено расходящимся с ним национальным законом, принятым позднее в интересах страны»[3].

В Российской Федерации взаимосвязь принципа государственного суверенитета и приверженности страны общепризнанным нормам международного права отражена, с одной стороны, в п.2 ст.4 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. С другой стоны, действие норм Конституции РФ, изложенных в п.2 ст.4 и п.2

---

[1] Курс международного права. В 7 т. Том.1. – М., 1989. – С.278.

[2] Конституция США 1787 года. – https://brightonbeachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/

[3] *Барнашов А.М.* Конституции государств и международное право. – Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. №2 (8). – С. 25

ст.15, в определенной мере ограничивается пунктом 4 ст.15 Конституции РФ, который провозглашает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы, устанавливая при этом приоритет международных договоров РФ, если ими установлены иные правила, чем предусмотренные законом[1].

Вместе с тем, признание Российской Федерацией общепризнанных принципов и норм международного права составной частью ее правовой системы и приоритета международных договоров РФ перед ее законами «не должно ставить под сомнение государственный суверенитет Российской Федерации и ее право на определенную специфику регулирования, обеспечения и защиты прав человека с учетом российских историко-правовых условий»[2]. В этой связи на высшем политическом уровне России прозвучала мысль о необходимости укрепления государственного суверенитета и установления в Конституции РФ такого положения, чтобы «требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могли действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции РФ» . Комментируя вышеприведенные тезисы, А.С. Исполинов подчеркивает, что «речь могла бы пойти о создании некоего конституционного противовеса п. 4 ст. 15 Конституции РФ, который будет призван нивелировать риски и пробелы, связанные с п.4 ст.15, то есть о *возможном переходе от абсолютного приоритета международного права к его приоритету под условием* в виде недопустимости (а) ограничения прав человека, гарантированных Конституцией, и (б) угрозы основам конституционного строя»[3].

Напомним, что по обсуждаемой проблеме в Конституцию РФ в июне 2020 г. наряду с другими внесены следующие две поправки.

Во-первых, «решения международных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации» (статья 79 Конституции РФ).

Во-вторых, абзац б) пункта 5.1 статьи 125 Конституции РФ предписывает, что Конституционный Суд РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации, в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации; а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосудар-

[1] Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года. – http://ivo.garant.ru/#/document/10103000/paragraph/100:0

[2] *Астафичев П.А.* Конституционное право России. – М., 2018. – С. 55.

[3] *Исполинов А.С.* Поправки в Конституцию и приоритет международного права: в поисках новой формулы. – https://zakon.ru/blog/2020/1/22/popravki_v_konstituciya_i_prioritet_mezhdunarodnogo_prava_v_poiskah_o

ственного) суда, иностранного или международного (межгосударственного) третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного порядка Российской Федерации (подпункт б) пункта 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

В РК взаимосвязь вопросов *суверенитета страны и ее приверженности общепризнанным нормам международного права* отражена в Конституции РК наиболее гармонично, и на повестке не стоит проблема неясности соотношения Конституции и международных договоров и иных обязательств Республики. Суверенитет государства, выраженный в верховенстве Конституции РК, четко изложен в ее п.1 ст.4 о действующем праве РК. По смыслу п.1 ст.4 Конституции Основному Закону страны должны соответствовать не только законы и иные нормативные правовые акты государства, но также международные договоры и иные обязательства Республики. В ряде постановлений Конституционного совета «подтверждается принцип верховенства Конституции на территории Республики, указывается на обязательность соответствия ей международных договоров»[1].

Аналогичная позиция отражена и в нормативном постановлении Верховного Суда РК от 10 июля 2008 г. «О применении норм международных договоров РК», где предписывается, что «при возникновении коллизии между конституционными положениями и ратифицированными (или нератифицированными) международными договорами, участником которых является РК, приоритет в применении принадлежит конституционным нормам»[2].

Кроме того, в НПКС РК от 28 октября 1996 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции РК» разъяснено, что в действующее право входят все указанные в Конституции источники (формы) права, при этом Конституционный Совет все эти источники определяет в качестве нормативных правовых актов, включая международные договоры и иные обязательства РК, поскольку ратифицированные республикой международные договоры и иные обязательства получают форму и содержание действующего закона РК.

В этом контексте содержание п.3. ст. 4 Конституции, установленное Законом РК от 10 марта 2017 г., больше гармонирует с нормой о высшей юридической силе Конституции, чем старая редакция конституционной нормы, которая предписывала возможность применения международных договоров непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

Новая редакция п.3. ст. 4 о том, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами, а *порядок*

[1] НПКС РК от 5 ноября 2009 г. «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

[2] Нормативное постановление Верховного Суда РК от 10 июля 2008 г. «О применении норм международных договоров Республики Казахстан». – http://sud.gov.kz/rus/legislation/CAT01/79691/2008

*и условия их действия на территории РК определяются законодательством Республики,* обеспечивает не только трансформацию, но и включение соответствующих норм международного права в систему национального законодательства.

Так как ратификация международных договоров РК осуществляется в форме принятия Парламентом соответствующего закона в порядке, предусмотренном ст. 62 Конституции, то возможная конкуренция или коллизия норм международного договора и национального права может иметь место только внутри системы национального права: между законами РК, где приоритет будет иметь закон, ратифицировавший соответствующий международный договор, прошедший все процедуры согласования и обязательной научной правовой и лингвистической экспертизы (п.1.ст.4 Закона РК о международных договорах РК). Согласно п.3 ст. 12 данного Закона международные договоры, признанные не соответствующими Конституции РК, не могут быть ратифицированы.

В НПКС РК от 11 октября 2000 г. «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции РК» было установлено, что «приоритет перед законами ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов».

Договоры, к которым присоединяется РК через принятие законодательного акта, имеют ту же юридическую силу, что и ратифицированные договоры РК: «Из норм международного права и национального законодательства Республики следует, что в международно-правовом аспекте присоединение, при условии осуществления его Парламентом посредством принятия закона, влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация»[1].

Более того, в Послании Конституционного Совета РК «О состоянии конституционной законности в РК» от 20 июня 2019 г. «в целях реализации в законодательстве новой редакции пункта 3 статьи 4 Конституции и правовых позиций Конституционного Совета предлагается внести в Закон РК о международных договорах поправки в части запрета на исполнение на территории Казахстана решений международных организаций, признанных не соответствующими Конституции, а также недопустимости утверждения либо принятия не подлежащих ратификации международных договоров, не согласующихся с Конституцией РК»[2].

Включение в систему национального права норм международных договоров посредством ратификации является известным и проверенным способом трансформации, которая придает нормам и положениям международного договора силу национального законодательного акта: «Международное право не «ломает» национальное право, а создает лишь

[1] НПКС РК от 18 мая 2006 г. «Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан».

[2] Послание КС РК от 20 июня 2019 года.

облигаторную правовую связь между сторонами с обязательностью трансформировать международное право в национальное»[1].

Так, п.1. ст.96 Конституции Испании устанавливает, что «международные договоры, заключенные в соответствии с установленными требованиями, становятся, после их публикации в Испании, составной частью внутреннего законодательства. Их положения могут быть отменены, изменены или приостановлены только в порядке, установленном в самих договорах или в соответствии с общепризнанными нормами международного права»[2]. Аналогичная норма содержится и в Конституции Франции, в соответствии с которой «договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или утвержденные, имеют с момента их опубликования силу, превышающую силу внутренних законов, при условии для каждого соглашения или договора его применения другой стороной»[3].

В приведенных примерах конституционные нормы Казахстана, Испании и Франции «санкционируют реализацию норм международного договора в сферах действия государственного суверенитета»[4]. При этом не может быть и речи об утверждении приоритета международных договоров перед Конституцией, поскольку это означало бы факт подрыва «самой природы международного права, в основе которого лежит добровольное согласование воль государств или международных организаций»[5].

В юридической литературе поднимались и вопросы укрепления государственного суверенитета в условиях формирования региональных объединений, прежде все Евразийского экономического союза. В этой связи Е. Абайдельдинов предлагает сохранение за конституциями стран высшей юридической силы, правильно полагая, что тем самым «будет защищен как суверенитет государств, так и созданы условия для доверительного, равноправного и взаимовыгодного взаимодействия стран в рамках регионального межгосударственного образования»[6].

Данная идея проведена Конституционном Советом РК в нормативном постановлении от 5 ноября 2009 г., принятым в связи с рассмотрение Правительством РК вопроса о способе реализации на территориях государств-участников Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г. решений Комиссии таможенного союза, имеющих согласно статье 7 Договора обязательный характер для Сторон.

---

[1] *Strupp K.* Theorie und Praxis des Voelkerrechts. Berlin, 1925.S.5-6. Цит. по: *Усенко Е.Т.* Очерки теории международного права. – М., 2008. – С. 138.

[2] Конституция Испании от 27 декабря 1978 года. – http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#30

[3] Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. – http://okpravo.ru/zarubezhnoe-pravo/konstitutsii-mira/konstitutsiya-frantsii-1958-goda-chitat-skachat-konstitutsiyu-frantsii.html

[4] Курс международного права. В 7 т. Том.1. – М.: 1989. – С. 296.

[5] *Котов А.К.* Конституционное верховенство и международные договоры. – http://old.ksrk.gov.kz/rus/press-center/public/?cid=0&rid=110

[6] *Абайдельдинов Е.М.* Значение Конституции страны в условиях формирования регионального объединения государств. – Право и государство. 2013. №4(61). – С. 55.

Органом конституционного контроля сформированы следующие правовые позиции:

• нормы статьи 4 Конституции РК применительно к предмету обращения Премьер-Министра означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами РК (в том числе, Комиссии таможенного союза, созданной согласно Договору о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г., ратифицированному Законом РК от 24 июня 2008 г. «О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза»), распространяются положения статьи 4 Конституции о приоритете ратифицированных Республикой Казахстан международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений. При этом, согласно пп.1 и 2 ст.4 Основного Закона, решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами РК, не могут противоречить Конституции РК;

• решения международных организаций и их органов, участником которых является РК, могут приобретать юридические свойства ратифицированного Республикой международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана данных решений в международном договоре, ратифицированном Республикой Казахстан. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п.2 ст.2 и п.2 ст.91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики;

• в случае коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами РК действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии;

• не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами РК решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина[1].

Статья 8 Конституции РК также определяет отношение Казахстана к системе международного права, основы внешнеполитической деятельности, устанавливая, что «РК уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы».

[1] НПКС РК от 5 ноября 2009 г. «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

В нормативном постановлении Конституционного Совета в свое время было дано разъяснение смысла положений статьи 8 Конституции касательно уважения Республикой Казахстан принципов и норм международного права, где было установлено, что данное положение «означает стремление учитывать принципы и нормы международного права при создании внутригосударственного права. При этом, действующая система права Казахстана строится в соответствии с Конституцией Республики и приоритет перед законами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой»[1].

Несмотря на то, что НПКС РК от 12 апреля 2001 г. «Об официальном толковании пункта 3 статьи 3, пункта 1 статьи 6, статьи 8 и подпункта 5) статьи 66 Конституции РК» было отменено в связи с конституционной реформой, которая «предопределила новые концептуальные подходы к пониманию основных общественно-политических институтов и перспектив их развития»[2], однако отмененное нормативное постановление в части раскрытия смысла положения об уважении Республикой Казахстан принципов и норм международного права остается, на наш взгляд, актуальным в плане конституционно-правовой доктрины.

В таком же ключе было дано научное толкование положениям статьи 8 Конституции А.К. Котовым, который подчеркивал, что «уважение принципов и норм международного права Республикой Казахстан, как записано в статье 8 Конституции, означает, что наша страна выражает официальное согласие сотрудничать с другими государствами на основе признания их суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, однозначную ориентацию на мирное разрешение международных споров»[3].

Кроме того, уважение принципов и норм международного права предполагает, что Казахстан разделяет ценности и принципы правовых систем других международных региональных объединений, если они развивают и укрепляют теорию и практику защиты прав и свобод человека. В этой связи М.А. Сарсембаев полагает, что «Казахстану целесообразно присоединяться и к Европейским конвенциям потому, что Казахстан имеет часть своей территории, относящейся к европейскому континенту, а также потому, что государства на всех других континентах планеты с уважением относятся к европейским ценностям, в том числе юридическим ценностям»[4].

---

[1] НПКС РК от 12 апреля 2001 г. «Об официальном толковании пункта 3, пункта 1 статьи 6, статьи 8 и подпункта 5) статьи 66 Конституции Республики Казахстан». (Отменено в целом НПКС РК от 8 ноября 2007).

[2] НПКС РК от 8 ноября 2008 г. «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

[3] *Котов А.К.* Конституционное верховенство и международные договоры. – http://old.ksrk.gov.kz/rus/press-center/public/?cid=0&rid=110

[4] *Сарсембаев М.А.* Конституционные и международно-правовые основы политических и гражданских прав человека и гражданина в Казахстане. – https://www.zakon.kz/4491246-konstitucionnye-i-mezhdunarodno.html

Пункт 4 ст.4 Конституции определяет, что все международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Значение опубликования международных договоров сегодня трудно переоценить, поскольку в политико-правовой истории многих стран XIX-XX вв. наблюдалось сокрытие фактов заключения международных договоров и соглашений. Часто они оставались секретными на протяжении десятилетий, порой даже столетий. Важность опубликования международных договоров отмечал Э.Ульман, подчеркивая, что «решающим государственно-правовым актом является публикация договора. Правильный ход действия, когда с публикацией связан приказ следовать содержанию договора. Если удовлетворяются одной публикацией, то, конечно, приказ об исполнении отдается молчаливо»[1].

Конкретизируя положения п.4. ст.4 Конституции, нормы Закона РК о международных договорах устанавливают порядок их опубликования в ст. 24 Закона. Во-первых, п.1 ст.24 устанавливает порядок опубликования договоров, не подлежащих ратификации Парламентом РК: «Вступившие в силу, а также временно применяемые международные договоры РК публикуются по представлению МИД РК в сборнике «Бюллетень международных договоров РК» и на интернет-ресурсе, определяемом Правительством РК»[2].

Пункт 2 ст. 24 Закона предписывает порядок и определяет официальное издание, которое опубликовывает ратифицированные Парламентом международные договоры. Пункт 3 ст. 24 регулирует случаи, когда международные договоры РК не имеют аутентичных текстов на казахском и русском языках.

Таким образом, при установлении соотношения Конституции РК и международного права необходимо отталкиваться от того, что *Конституция является фундаментом всей правовой системы РК, ее нормы и положения имеют высшую юридическую силу в отношении всего действующего права РК, включая международные договоры и иные обязательства Республики.* Она имеет прямое действие на всей территории РК. Конституция закрепляет важные приоритеты внешней политики, устанавливая ее основные направления, выраженные в приверженности РК сотрудничеству и добрососедским отношениям между государствами, в признании их равенства и необходимости невмешательства во внутренние дела друг друга, в следовании принципу мирного разрешения международных споров, отказа от применения первой вооруженной силы[3].

Кроме того, Конституция определяет и вопросы взаимодействия законов РК с нормами и положениями международных договоров и иными обязательствами Республики в международной сфере. А механизм такого

---

[1] Ullmann E. Völkerrecht.Göttingen, 1908. S. 264–265. Цит. по: *Лукашук И.* Вступление в силу и публикация международных договоров. – Безопасность Евразии. 2004. №3 (17). – С. 340.

[2] Закон РК о международных договорах Республики Казахстан.

[3] *Абайдельдинов Е.М.* Правовые позиции Конституционного Совета о взаимодействии международного и национального права. В кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография. – СС. 161-183.

взаимодействия, пределы действия международного права в РК устанавливаются исходя из «общепризнанного в международном масштабе тезиса о конституции как развивающейся правовой материи, который лежит в основе концепции так называемой «живой конституции». Ее дальнейшее совершенствование может осуществляться не только путем внесения в нее поправок, но также и на основе решений органов конституционного контроля. Последние уполномочены извлекать заложенный в конституционной норме глубокий правовой смысл, адаптировать ее текст применительно к конкретным социально-правовым реалиям»[1]. В решениях Конституционного Совета «однозначно подтверждено верховенство Конституции в международной сфере и безусловная ответственность Казахстана за соблюдение принятых на себя международных обязательств»[2].

**Рекомендуемая литература:**


1. Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. Монография. – М, 2016;

2. Бондарь Н.С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. – М., 2012;

3. Казахстан и Венецианская комиссия: за демократию через право /под ред. К.А. Мами, И.И. Рогова. – Алматы: Қазақ университеті, 2019;

4. Қазақстан Республикасы Конституциясының энциклопедиялық анықтамалығы / Жалпы редакциясын басқарған: ҚР Конституциялық Кеңесінің Төрағасы з.ғ.д., профессор Қ.Ә.Мәми, з.ғ.д., профессор З.Ж.Кенжалиев – Нұр-Сұлтан, 2020;

5. Казахстанский путь: конституционализм, человек, мир и процветание» (Сб. материалов и статей / Ответ. ред., д. ю. н., проф. Мами К.А.). На казахском, кусском и английском языка. – Нур-Султан, 2020;

6. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / ред. В.Е. Чиркин. – М., 2013;

7. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002;

8. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник. / Под ред. Р.М. Валеева. – М., 2011.

9. Международное и конституционное право: проблемы взаимовлияния. Коллективная монография / Под ред. А.А. Дорской, С.В. Бочкарева. – СПб., 2016;

10. Мырзалимов Р.М. «Конституционная юстиция в странах Центральной Азии». Монография. – Москва, 2013;

11. РК: хроника утверждения конституционализма. – Алматы: Қазақ университеті, 2019;


[1] Мами К.А. Конституция – основа для трансформации государства и общества. – https://www.zakon.kz/4983393-konstitutsiya-osnova-dlya.html

[2] *Малиновский В.А.* Верховенство Конституции Республики Казахстан в сфере международных отношений. – Конституционное и муниципальное право. 2014. №1. – С.76.

12. Роль Первого Президента РК в конституционном строительстве независимого Казахстана» (Сб. материалов и статей / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Мами К. А. – Нур-Султан, 2020;

13. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб., Университетский издательский консорциум, 2015;

14. Ударцев С.Ф. Казахстан: конституционная реформа 2017 года: (Комментарий к Закону РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК) / АО «Университет КАЗГЮУ». Научно-исследовательский институт правовой политики и конституционного законодательства /С.Ф. Ударцев. – Астана, 2018;

15. Умнова И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики. – М., РГУП, 2016;

16. Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. /Под общ ред. д.ю.н., проф. К.А. Мами /Авт. предисл. д.ю.н. К.А. Мами. – Нур-Султан, 2020;

17. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. – М., 2016.

## РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННЫЙ (ОБЩЕСТВЕННЫЙ) СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

### *Глава 1. Основы конституционного (общественного) строя.*

### § 1. Понятие, содержаниеи основные черты конституционного (общественного) строя Республики Казахстан

Республика Казахстан, как суверенное государство, характеризуется определенными фундаментальными политико-правовыми чертами, в которых выражается ее природа и специфика. Совокупность таких сущностных политико-правовых черт РК в качестве государства позволяет говорить о его *государственном строе, как определенной политико-правовой форме и сложившемся способе организации государства.*

Поскольку государственный строй включает в себя целостную систему общественных отношений, складывающихся в государстве, в его закреплении участвуют все отрасли действующего права РК (конституционное, административное, гражданское, финансовое и др.). Но ведущее место среди правовых норм, регулирующих государственный строй, принадлежит Конституции РК, так как именно Конституция, как Основной Закон страны, наделена верховенством и высшей юридической силой, является ядром действующего права страны, базой текущего законодательства, подлежащей особой правовой охране.

Ранее неоднократно подчеркивалось: основная задача отрасли конституционного права состоит в конституционно-правовом закреплении фундаментальных, главных устоев общественного и государственного строя РК, определяющих организацию и деятельность всего государственного механизма, содержание государственной власти, положение человека и гражданина в обществе, их взаимоотношения с государством.

Основы государственного строя, закрепленные Конституцией РК, становятся основами конституционного строя государства. При этом Конституция закрепляет только основы конституционного (общественного) строя государства, а отрасль конституционного права – конституционно-правовой строй в целом, как самостоятельный предмет конституционно-правового регулирования.

Все другие отрасли действующего права обязаны своими средствами обеспечивать и охранять конституционно-правовой строй государства, приоритет прав личности, подчинение Конституции и праву всех органов государства. Так, отрасли публичного права (административное, финансовое, уголовное и др.) обеспечивают защиту интересов народа, общества и каждого человека во взаимоотношениях с публичной властью, полнокровное функционирование государственного механизма.

Отрасли частного права (гражданское, трудовое и др.) ориентированы в основном на обеспечение и защиту имущественных прав и интересов человека, объединений граждан, государства.

Таким образом, основы конституционного (общественного) строя РК, как *определенная политико-правовая форма или определенный способ организации государства, установленный Конституцией, представляют собой совокупность конституционных принципов, норм и институтов, закрепляющих краеугольный камень устройства общества и государства, без которых характер государства не является конституционным.*

При этом необходимо отметить, что наличие в государстве конституции не означает, что в нем уже установлены основы конституционного строя. Ведь только подлинно демократическое и правовое государство может быть конституционным государством, которое характеризуется, прежде всего, подчинением праву всех органов государства, должностных лиц и граждан. Подлинный конституционный строй характеризуется не только наличием демократических институтов и принципов, но и их полнокровным функционированием. Так, ранее при фиктивных конституциях Казахской ССР нельзя было говорить о существовании в республике конституционного строя.

Появление идеи конституционного строя в Казахстане связано с коренными политическими, экономическими преобразованиями, получившими юридическое закрепление в Декларации о государственном суверенитете и Конституционном законе РК о государственной независимости РК.

Впоследствии в преамбуле первой Конституции РК 1993 г., торжественно были провозглашены основы конституционного (общественного) строя, как целостная совокупность ценностей, принципов и институтов устройства общества и государства, подчиненных безусловным конституционным велениям, основанным на подчиненности государства Конституции и праву.

Многообразие и широта общественных отношений, вмещающихся в категорию конституционного строя, диктуют необходимость его всеобъемлющей правовой регламентации. Но сколь бы широким ни было конституционно-правовое регулирование общественных отношений, составляющих конституционный строй РК, оно не может быть и не должно быть исчерпывающим.

Поэтому, закрепляя основы конституционного (общественного) строя РК в разделе «Общие положения», Конституция 1995 г., как Основной Закон, регулирует не все, а наиболее важные общественные отношения, которые характеризуют Республику, как самостоятельное суверенное государство, и возникают по поводу организации формы правления, государственного устройства, политического режима и правовых связей между человеком, обществом и государством.

Таким образом, конституционно-правовым институтом является не конституционный строй РК в целом, а только *основы конституционного (общественного) строя Республики, предмет регулирования которого*

*составляют базовые, фундаментальные политические, экономические, социальные и иные ключевые общественные отношения.* Совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих эти общественные отношения, образует конституционно-правовой институт «основы конституционного (общественного) строя РК», который занимает центральное место в системе отрасли конституционного права РК.

По мнению Председателя Конституционного Совета РК К.А. Мами, «Современные тренды и угрозы актуализировали вопросы обеспечения конституционной безопасности государства, под которой понимается состояние защищенности конституционных ценностей от внутренних и внешних угроз. Такие ценности имеются во всех сферах жизнедеятельности, включая экономику, политику, право, государственное управление, экологию, культуру, медиа и другие. Главные принципы построения, эволюции и деятельности этих отраслей закреплены в Основном Законе»[1].

Основы конституционного (общественного) строя РК закреплены в разделе 1 Конституции, где четко обозначены цели общества и государства. Положения данного раздела имеют особое значение, так как подчеркивают юридическую значимость верховенства, высшую юридическую силу и обязательность содержащихся в нем норм как исходных начал правовой организации общества и государства для всех субъектов конституционно-правовых отношений, обеспечивая их ключевое воздействие на правовое регулирование всей совокупности общественных отношений в государстве.

Раздел I Конституции, содержащий в себе положения, закрепляющие основы конституционного (общественного) строя, характеризуют его основные черты.

*Целостность основ конституционного строя.* Посредством основных принципов Конституции, ее нормы связываются в целое, образуя целостную систему, закрепление которой является условием внутреннего единства и стабильности общественного и государственного устройства РК. Эта целостность, в свою очередь, обеспечивается:

• внутренним единством и системностью конституционных положений раздела Конституции «Общие положения», регулирующих правовые отношения между субъектами конституционного права;

• обеспечением устойчивых множественных взаимосвязей в правоотношениях субъектами конституционного права;

• полнотой охвата его фундаментальных свойств устоев, принципов и институтов;

• наличием конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих его целостность;

• его логически и формально-юридически обоснованным порядком расположения в тексте Основного Закона;

• содействием воплощению в жизнь положений Конституции.

---

[1] *Мами К.* Конституция мира и прогресса. – Казахстанская правда, 2020, 28 августа.

Целостность ценностей и основ конституционного (общественного строя) особо выделена К.А. Мами: «Мы видим, как концепции экономической политики и социального государства, закрепленные в нашей Конституции, взаимодополняют друг друга и в конечном итоге служат решению острых проблем. Реализация конституционных прав граждан на частную собственность, на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности успешно сочетается с конституционным положением о том, что пользование собственностью должно одновременно служить общественному благу. В совокупности с основополагающими принципами деятельности Республики – общественного согласия и казахстанского патриотизма (статья 1 Конституции), они стали основой для широкого распространения благотворительности и волонтерского движения в стране. Тем самым, Конституция стимулирует всех на бескорыстные поступки и добрые дела, которые корнями уходят вглубь веков и стали неотъемлемой частью менталитета большинства казахстанцев. Безусловно, данные формы конституционного патриотизма общества должны пропагандироваться и стать примером для каждого гражданина»[1].

Такой подход, например, особо был заметен и заложен в основе всей работы по борьбе с коронавирусной пандемией, где было реализовано требование Конституции о человеке, его жизни, правах и свободах в качестве высших ценностей. Государство старается выполнять свои социальные обязательства, обеспечить адекватность ограничительных мер степени сложности эпидемиологической обстановки.

*Связанность государства конституционным (общественным) строем.* Фундаментальной основой формирующейся в Казахстане правовой государственности является связанность государства конституционным строем, его подчинение действующему праву и основанной на нем Конституции. И первичным, системообразующим признаком государства, связанного конституционным строем, являются права и свободы личности, как правовой противовес, призванный обеспечить ограничение и самоограничение государственной власти.

Соответственно, основная цель такого государства, как гаранта прав и свобод личности – обеспечение границ ее свободы, очерченных Конституцией и действующим правом, и объективированной в совокупности прирожденных, абсолютных и неотчуждаемых прав человека. На основе связанности государства конституционным строем создается система институтов, механизмов и процедур, гарантирующих охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина (институты конституционного контроля, судебной защиты, Уполномоченного по правам человека и др.).

*Закрепление основами конституционного (общественного) строя фундаментальных начал общественного и государственного устройства,* определяющих сущностное содержание конституционно-правового

[1] *Мами К.* Конституция мира и прогресса. – Казахстанская правда, 2020, 28 августа.

воздействия на все сферы жизнедеятельности общества и государства. По всей сущностной целенаправленности основы конституционного строя, характеризуясь сжатостью и концентрированностью положений, призваны обеспечить системное закрепление концептуальных политико-правовых идей, признанных народом основополагающими для развития общества и государства.

Особая форма выражения конституционного (общественного) строя проявляется, в преобладающей части, нормами-программами, нормами-принципами и нормами-целями, предполагая для практической правовой реализации содержащихся в них целей включение всех отраслей действующего права.

По своему предназначению положения, содержащиеся в разделе 1 Конституции, имеют основополагающее, фундаментальное и обобщающее значение, являются *определяющими для всех политических, экономических, правовых и иных социальных институтов общества*, играя направляющую роль для всего механизма государственно-правового регулирования. Такая функциональная направленность основ конституционного строя, как логическая реализация современного этапа мирового конституционного развития, лежит в русле социализации отрасли конституционного права.

В части их особой значимости Конституционный Совет неоднократно высказался совершенно конкретно.

«Конституция изложена таким образом, что в разделе I «Общие положения» закреплены основы конституционного строя, основные конституционные принципы организации и деятельности Республики и другие основополагающие установления… Нормы данного раздела обладают приоритетом по отношению к другим конституционным нормам… Это основополагающий принцип не только для конституционных норм, но и для всей системы действующего права» (НПКС РК от 29 октября 1999 г.).

«Предусмотренные в Конституции общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя Республики, обеспечиваются и охраняются в первую очередь Конституцией, а лишь затем – основывающимися на ней нормативными правовыми актами меньшей юридической силы» (ПКС РК от 1 декабря 2003 г., от 5 ноября 2009 г.).

Практически в каждом нормативном постановлении Конституционный Совет проводит следующую базовую логику: правовое регулирование в Казахстане вытекает из общих начал и норм Конституции Республики.

*Через определение основ конституционного строя, генеральных направлений деятельности государства*, установленных п.1 ст.1 Основного Закона, закрепляются фундаментальные характеристики РК, как формирующегося демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Из данной конституционной характеристики соответственно вытекает, что государство является официальным представителем народа, который служит всему народу и ответственно перед ним, выражая народную волю через свои институты и органы.

Для государства также являются основополагающими принципами деятельности РК, установленные п.2 ст.1 Конституции: 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.

В структуру конституционного (общественного) строя, как юридического каркаса, организационно и функционально скрепляющего общество и государство, входят следующие составные базовые элементы, как важнейшие сферы государственного и общественного устройства: основы экономической, социальной и политической системы общества.

## § 2. Форма государства: понятие и основные элементы

Научное познание конституционных основ устройства общества и государства обязательно предполагает рассмотрение таких основных элементов формы государства, закрепленных в Конституции РК, как форма правления, форма государственного устройства и политический режим, представляющие собой важнейшие качественные характеристики современного государства.

Научная категория *«форма государства»* раскрывает особенности внутреннего устройства государства, которое включает в себя порядок образования, структуру государственных органов, специфику их территориальной организации, способы взаимодействия органов власти между собой и населением, а также методы осуществления власти, обеспечивающие проведение государством организаторской и управленческой деятельности.

Как видно, понятие формы государства, охватывая наиболее существенные стороны организации и деятельности государственной власти, является достаточно сложным по своему содержанию. Форма государства четко определяет: какие органы представляют государственную власть, каковы порядок образования государственных органов, сроки их полномочий, взаимоотношения между органами государства, а также каковы методы и способы осуществления государственной власти.

Так как форма государства в основном зависит от стоящих перед государством задач и характера осуществляемых им функций, государство и государственная власть могут приобретать самые разнообразные формы, которые в государствоведении традиционно обозначаются такими понятиями, как «форма правления», «форма государственного устройства» и «политический режим». И именно научный анализ этих трех основных составляющих дает более полное представление о форме конкретного го-

сударства, его особенностях, что имеет важное теоретическое и практическое значение в целях обобщения и использования эффективного опыта государственного строительства.

Многообразие форм государственности также обусловлено влиянием на государство различных факторов, в том числе политических, экономических, исторических среди которых выделяют исторические традиции становления и развития национальных государств; реальное соотношение социально-политических сил в государстве; национальный состав населения государства; степень влияния на выбор государственной формы зарубежного опыта; роль мирового сообщества и др.

Среди факторов, обусловливающих специфику конкретной формы государства, первостепенное значение имеет и соотношение политических сил в стране, социальное представительство политических партий, находящихся у власти в данный исторический период времени. Итоги политической борьбы за власть находят свое выражение и в порядке организации и структуре всего государственного механизма и в методах деятельности государства.

На форму РК как демократического государства определенное влияние оказывает и этнический состав населения страны. Так, в качестве конституционного государственно-общественного института Законом РК от 21 мая 2007 г. закреплена Ассамблея народа Казахстана. Согласно нормам п.1 ст.51 Конституции: «Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана». В соответствии с нормами ст.4 Закона РК об АНК основными задачами Ассамблеи являются:

• обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений, создание благоприятных условий для дальнейшего укрепления общественного согласия и общенационального единства;

• укрепление единства народа Казахстана;

• участие в формировании политико-правовой культуры граждан;

• обеспечение интеграции усилий этнокультурных и иных общественных объединений для достижения цели и задач Ассамблеи;

• сохранение и развитие традиций, языков и культуры народа Казахстана и другие.

В связи с молодостью современной казахстанской государственности и необходимостью проведения поэтапной политической модернизации, на форму правления РК с учетом ее геополитического положения могут влиять и внешнеполитические факторы, связанные с нарастающими процессами глобализации и сложностью международной ситуации в целом. Все это, безусловно, актуализирует проблемы сохранения демократического обустройства отечественной формы правления, требуя укрепления единства и разделенности государственной власти и совершенствования форм и методов деятельности государственных органов.

Таким образом, наиболее полное представление о форме РК, как современном государстве, дает анализ трех его основных составляющих: *формы правления, формы государственного устройства и политического режима.*

## § 3. Форма правления Республики Казахстан

*Форма правления* – это элемент формы государства, который характеризует систему организации высших государственных органов, порядок их образования, сроки деятельности и компетенцию, а также порядок взаимодействия данных органов между собой и с населением, а также степень участия населения в их формировании и работе.

В юридической науке принято выделять форму правления в узком смысле и в широком смысле. *В узком смысле* под формой правления понимается организация высших государственных органов (организация верховной власти в государстве). Форма правления *в широком смысле* – это способ организации и взаимодействия всех органов государства, включая местные государственные органы.

Как видно, форма правления показывает, как создаются высшие органы власти в государстве, их структуру, какие принципы лежат в основе взаимодействия между государственными органами, как строятся взаимоотношения между верховной властью и рядовыми гражданами, в какой мере функционирование органов государства позволяет обеспечивать права и свободы граждан.

Необходимо отметить, что форма правления является старейшим элементом, характеризующим устройство государства, который начали изучать ещё мыслители Древней Греции (Платон, Аристотель, Полибий и др.). В различных периодах истории форма правления имела различный смысл. Так, в Древнем мире и в Средние века значение формы правления сводилось лишь к определению того, *каким образом замещается должность главы государства – в порядке наследования или путём выборов.*

По мере разложения феодализма и перехода многих стран к капиталистическому обществу, сопровождавшегося ослаблением власти монархов, появлением и укреплением народного представительства, формы правления стали получать закрепление в конституциях. При этом наибольшую значимость приобрело не то, как происходит передача власти – наследственный или выборный глава государства в стране, а то, *как организуются отношения между главой государства, парламентом, правительством, как взаимно уравновешиваются их полномочия, как устроено разделение властей.*

В настоящее время форма правления, как важнейший атрибут государства, закрепляется в конституциях многих зарубежных стран. Например, п.3 ст.1 Вводного раздела Конституции Королевства Испании 1978 г. провозглашает: «Политической формой испанского государства является

парламентарная монархия». Пункт 1 ст.1 Раздела I «Форма государственного правления» части первой Конституции Греции 1975 г. гласит: «Государственный строй Греции – парламентская республика».

Вместе с тем есть ряд стран (Афганистан, Вьетнам, Китай, Индонезия, Нидерланды, Франция, Финляндия и др.), в конституциях которых форма правления прямо не закреплена. Но форму правления этих государств можно установить из текста их конституций, в которых устанавливается система высших органов государства, их компетенция, порядок их взаимоотношений и другие важнейшие элементы формы правления.

Узловым моментом формы правления выступает характер самого высшего органа государственной власти и порядок его образования. В зависимости от этого различают две основные формы правления: *монархию и республику.*

Монархия — форма правления, при которой верховная государственная власть частично или полностью принадлежит лицу — монарху, занимающему должность главы государства, носящему соответствующий титул (король, эмир, князь и др.) пожизненно или до отречения. Как правило, монархия является наследственной. Иногда, официальная власть может принадлежать монарху, но страной, на самом деле, управляет парламент совместно с правительством (такая ситуация наблюдается в Великобритании, Бельгии, Дании, Нидерландах, Испании и др. странах). Например, пункт «b» ст.1 Конституции Бахрейна 2002 г. гласит: «Политический режим Королевства Бахрейн – наследственная конституционная монархия, которая была передана Шейхом Иса бин Салман аль-Халифа его старшему сыну Шейху Хамаду бин Иса аль-Халифа - Королю». Статья 1 Конституции Норвегии 1894 г. закрепляет: «Норвежское Королевство является свободным, независимым, неделимым и неотчуждаемым государством. Его форма правления – ограниченная и наследственная монархия».

Республика (от лат. *res publicum* – общее дело) – форма правления, при которой все органы государственной власти либо избираются на определённый срок, либо формируются общенациональными представительными учреждениями (например, парламентом). Важнейшей чертой республики как формы правления является выборность и сменяемость главы государства, в большинстве случаев исключающей наследственный или иной, невыборный способ передачи власти.

Высшим должностным лицом в республике является президент, глава государства, избираемый в сроки, установленные конституцией и законами, посредством всеобщих (в президентских и смешанных республиках) или парламентских выборов (в парламентарных республиках). Так, Президент Республики Корея, как глава государства, согласно предписаниям п.1 ст.67 Конституции Республики Корея 1947 г.: *«… избирается народом путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании».* Пунктом 1 ст.54 Основного Закона Германии 1949 г. установлено: «Федеральный президент избирается Федеральным собранием без прений. Избираемым мо-

жет быть каждый немец, обладающий избирательным правом в Бундестаг и достигший сорока лет».

При этом республика, как форма правления, родина которой – Европа, является самой распространенной в мире: *4/5* всех независимых стран мира в настоящее время – *республики.* Абсолютное большинство государств-членов ООН являются республиками. И из ныне существующих государств, древнейшей республикой считается Сан-Марино – с 301 г.

В настоящее время выделяют следующие основные виды республиканской формы правления: президентская республика; парламентарная республика; смешанная (полупрезидентская) республика.

Вместе с тем в правовой литературе устоявшаяся традиция подразделения современных государств по форме правления на монархии и республики подвергается весьма аргументированной критике в связи с ее сведением к минимуму различий между статусами монарха и президента, появлением смешанной формы правления, а также различных нетипичных, гибридных форм правления (монархий с признаками республик и республик с признаками монархий), что делает их на практике условными монархиями и республиками.

Сложность понимания содержания формы правления объясняется также использованием исследователями самых различных терминов для описания одних и тех же государствоведческих объектов (например, правление, режим, система правления, система управления и др.), когда в одни и те же научные понятия вводится различное содержание, и на основании которых в отрыве от политической практики Казахстана, основанной на поэтапном проведении демократических реформ, даются политизированные оценки.

РК, прежде всего, характеризуется Конституцией как государство с республиканским строем, при котором народ, как единственный источник государственной власти, обладает учредительной властью принимать Конституцию, непосредственно избирать Президента Республики, как главу государства, Парламент, как высший представительный орган Республики, на конституционно определенный срок на основе периодически проводимых выборов. Главой РК является Президент, который осуществляет свою власть от имени народа.

В соответствии с нормами п.1 ст.2 Конституции РК 1995 г. закрепившими, что: *«РК является унитарным государством с президентской формой правления», вытекает, что в Казахстане установлена президентская форма правления, как конкретная разновидность республиканской формы правления.*

Становление и развитие президентской формы правления Казахстана можно подразделить на последующие этапы, обусловленные особенностями того или иного периода политического развития страны в связи с кардинальным изменением конституционно-содержательной компоненты государственного механизма.

*Первый этап* становления и развития формы правления Казахстана включает в себя следующие периоды:

Первый период развития отечественной формы правления – *парламентарная республика* (24 апреля 1990 г. – 20 ноября 1990 г.). Несмотря на значительную роль Верховного Совета Казахской ССР, учреждение поста Президента КазССР ознаменовало возникновение и развитие института президента в Республике, получившего отражение в положении Закона от 24 апреля 1990 г. «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР»: «Главой Казахской Советской Социалистической Республики является Президент Казахской ССР». Указанная конституционная норма отражала эволюцию института президента в условиях парламентской республики, полновластия Советов народных депутатов и избрания Президента Верховным Советом КазССР. Вместе с тем данная форма правления не способствовала достижению целей сдерживания кризисных явлений переходного времени, политической стабилизации страны, не обеспечивала устойчивости организации и деятельности государственного механизма из-за отсутствия у Президента соответствующих полномочий для обеспечения сбалансированного функционирования органов государственной власти.

Второй период первого этапа в развитии президентской формы правления (20 ноября 1990 г. – 28 января 1993 г.) – *президентская республика,* начавшийся с принятия 20 ноября 1990 г. Верховным Советом Казахской ССР Закона «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». В соответствии с нормами данного Закона ст.114 Конституции была изложена в следующей редакции: «Главой Казахской Советской Социалистической Республики, ее высшей исполнительной и распорядительной власти является Президент Казахской ССР». Законом также учреждалась должность Вице-Президента Казахской ССР, который избирался Верховным Советом Казахской ССР по представлению Президента. Согласно новеллам, внесенным в ст.116 Конституции Казахской ССР, Кабинет министров образовывался Президентом, по представлению которого состав Кабинета утверждался Верховным Советом. Кабинет министров, ответственный перед Верховным Советом и Президентом Казахской ССР, слагал свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом на его первой сессии.

Вновь образованный Кабинет министров представлял на рассмотрение Верховного Совета программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий, и не реже одного раз в год отчитывался о своей работе перед Верховным Советом. Верховный Совет мог по собственной инициативе, по предложению Президента либо по заявлению Кабинета министров принять решение об отставке Кабинета министров.

Впоследствии Законом Казахской ССР от 13 января 1992 г. «О внесении на переходный период изменений и дополнений в Закон Казахской

ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» восстанавливается вертикаль исполнительной власти в связи с введением поста главы местной администрации, назначавшегося на должность Президентом Республики. Исполнительные органы общей компетенции на местах выводятся из подотчетности местных представительных органов в связи с установлением прямого подчинения глав местных администраций Главе государства, подотчетных ему и подконтрольных соответствующим Советам народных депутатов.

В условиях постепенной консолидации исполнительной власти под руководством Президента Республики Конституционным законом РК о государственной независимости РК провозглашается принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Право выступать от имени народа закрепляется за Верховным Советом, а также Президентом, как Главой РК и ее исполнительной власти.

Вместе с тем данный этап развития президентской формы правления характеризуется сохранением полновластного Верховного Совета РК, как высшего органа государственной власти страны, довлевшего над исполнительной властью, а также значительного компонента «Республики Советов» в связи со значительным политическим весом системы местных Советов народных депутатов.

Третий период первого этапа развития формы правления РК – *полупрезидентская республика с усиленным Верховным Советом* (с 29 января 1993 г. и до 5 сентября 1995 г.), по времени связанный с действием Конституции 1993 г. Статьей 75 Конституции РК 1993 г. провозглашалось: «Президент РК является главой государства и возглавляет единую систему исполнительной власти Республики». Согласно нормам пп.3) ст.78 Конституции, Президент РК с согласия Верховного Совета назначал на должности Премьер-министра, заместителей Премьер-министра РК, министров иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел, председателя Комитета национальной безопасности и глав дипломатических представительств РК; осуществлял общее руководство деятельностью Кабинета министров; по представлению Премьер-министра определял состав Кабинета министров, образовывал и упразднял министерства, государственные комитеты и ведомства, отменял либо приостанавливал полностью или в части действие актов Кабинета министров, министерств, государственных комитетов и ведомств.

В соответствии с положениями ст.84 Конституции 1993 г., Кабинет министров являлся Правительством Республики, правомочным решать вопросы государственного управления. Кабинет министров был ответственен перед Президентом, а также слагал свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики. Правительство имело право заявить Президенту Республики о своей отставке в случае, если он считает невозможным осуществление возложенных на него функций.

Вместе с тем члены Кабинета министров, согласно предписаниям ст.88 Основного Закона, были ответственны перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов РК. Верховный Совет наделялся правом заслушивания отчета любого члена Кабинета министров по вопросам исполнения законов, и в случае нарушения членом Кабинета министров Конституции и законов был вправе поставить перед Президентом вопрос о досрочном освобождении его от должности.

В связи с конституционным закреплением единой системы исполнительной власти во главе с Президентом, ст.92 Конституции 1993 г. также было установлено, что глава местного исполнительного органа выступает непосредственным представителем Президента Республики в соответствующей административно-территориальной единице и осуществляет на ее территории функции государственного управления.

Таким образом, существенными чертами третьего периода развития отечественной формы правления в связи с департизацией и освобождением государства от партийного диктата стали устранение однопартийного политического правления, дистанцирование Президента от Правительства с его текущей деятельностью, сохранение усиленного Верховного Совета, как единственного законодательного и высшего представительного органа, перед которым члены Кабинета министров несли ответственность за исполнение законов.

Вместе с тем Конституция РК 1993 г., как справедливо отмечалось видным конституционалистом А.К. Котовым, вообще не решала вопроса о конкретной форме республиканского правления, дать ответ на который в стране переходного периода при трансформации прежних структур государственного руководства было крайне необходимым.

Все это свидетельствовало о том, что данный период развития формы правления РК явился своего рода компромиссом между необходимостью установления сильного института президентства, как основы проведения жизненно важных либерально-демократических реформ в стране и сохранявшейся в основном советской системой политических отношений.

Каждый из выделенных *трех основных периодов первого этапа* развития отечественной формы правления представляет собой соответствующий отрезок эволюционного перехода формы правления от существовавшей около 80 лет «Республики Советов» - к установленной Конституцией РК 1995 г. президентской форме правления.

*Второй этап* развития формы правления РК также можно подразделить на следующие основные периоды:

– *полупрезидентская республика с усиленным Президентом* (с 30 августа 1995 г. до принятия Парламентом Закона РК от 7 октября 1998 г.), связан с поэтапной реализацией норм Конституции РК 1995 г.;

– *полупрезидентская республика с усилением парламентской составляющей президентской формы правления.* Данный период в развитии отечественной формы правления представляется целесообразным подразде-

лить на отрезки по реализации конституционных реформ, осуществленной Законами РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 10 марта 2017 г. Историческое значение данных Законов состоит в том, что они открыли линию по *постепенной эволюции президентской формы правления РК в президентско-парламентскую (смешанную) форму правления с нарастающим усилением его парламентской составляющей.*

В ходе конституционных реформ получили подтверждение главные векторы эволюции казахстанской президентской формы правления:

Законом РК от 7 октября 1998 г. в президентской форме правления получает соответствующее усиление парламентская составляющая, которая выразилась в существенном повышении статуса Парламента, укреплении партийной системы страны, во введении пропорциональной избирательной системы по выборам в Мажилис Парламента;

Законом РК от 21 мая 2007 г., также усилившим парламентскую составляющую президентской формы правления, четко наметился политический транзит Казахстана в направлении *президентско-парламентской республики.* В рамках президентской формы правления был не только усилен конституционный статус Парламента с расширением его представительных начал, но и получили развитие свойственные для парламентарной формы правления особенности взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, в котором все возрастающую роль стал играть партийный фактор.

Законом РК от 10 марта 2017 г. была решена сложнейшая задача перераспределения полномочий между ветвями власти и сбалансирования их взаимоотношений при сохранении президентской формы правления, как основы демократического развития Казахстана. Парламентская составляющая президентской формы правления, как центральное звено конституционной реформы, получила упрочение посредством перераспределения полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством Республики. Для Президента в новых условиях поэтапной демократизации политической системы общества приоритетами стали стратегические функции (вопросы суверенитета Казахстана, обороноспособности, внешней политики, национальной безопасности, защита Конституции), роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти в целях обеспечения их эффективной работы и согласованного взаимодействия.

Таким образом, установление Конституцией 1995 г. президентской формы правления РК, которое охватывает многообразие государственных форм (президентской, полупрезидентской (смешанной), суперпрезидентской республики), дает основания для характеристики такой формы правления, как *полупрезидентской (смешанной) республики с сильным институтом Президента Республики.*

И в настоящее время президентская форма правления, включая в себя президентскую, парламентскую и правительственную составляющую, находящуюся в постоянном развитии в соответствии с поэтапными демо-

кратическими преобразованиями в стране, подтверждается формулой: *«Сильный Президент – авторитетный Парламент – ответственное Правительство»*[1].

Эволюционное развитие президентской формы правления РК создает прочный нормативный запас устойчивости политической системы казахстанского общества, отвечая генеральному курсу поэтапного демократического развития Казахстана. В целом закрепленные в Конституции Республики базовые устои президентской формы правления, имеющие стратегический характер, будут и дальше раскрываться по мере развития государства и общества, формирования необходимых политических, экономических и социальных условий.

Таким образом, 30 лет суверенитета и независимости нашего государства подтвердили жизнеспособность президентской формы правления. Именно президентская форма правления способствовала социальному и межэтническому согласию в обществе и позволила достичь значительных социально-экономических успехов развитии РК.

## § 4. Государственный режим в Республике Казахстан

Конституция РК закрепляет также основы политического режима, как одного из основных элементов формы государства, провозглашая наиболее существенные его характеристики как формирующегося демократического государства с президентской формой правления и светским характером государства, основанного на демократии, принципе разделения ветвей власти, участии граждан в управлении государством.

*Государственный режим* (от лат. *regimen* управление) – *это основанный на нормах Конституции и конституционного законодательства порядок организации и деятельности государства, который складывается как результат использования различных приемов, способов, форм и методов осуществления государственной власти.*

В науке конституционного права, как и в других государствоведческих науках, понятие *«государственный режим»* используется для характеристики форм, способов, приемов и методов деятельности государства и его органов, что позволяет дать *функциональную характеристику конкретного государства*, рассматривая его в *динамике, в процессе осуществления государственной власти.*

Государственный режим является наиболее подвижной, динамичной стороной формы государства, отражая практику повседневной деятельности органов государства, динамичного осуществления государственной власти. Именно государственный режим наиболее чутко реагирует на изменения политической обстановки в стране, чем объясняется его сравнительно слабая правовая регламентация.

---

[1] Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г.

В силу этого Конституция РК не закрепляет всевозможные методы и формы деятельности государственных органов, но провозглашает наиболее важные стороны государственного режима, устанавливая принципы народного и государственного суверенитетов, источник государственной власти, принципы организации и деятельности органов государства, прямо влияющих на существо и содержание государственного режима, реально действующего на практике.

В политологии для характеристики динамичной стороны формы государства также широко употребляется понятие *«политический режим»,* которое является весьма обширным и емким по своему содержанию, чем понятие *«государственный режим»*, т.к. отражает практику функционирования всех политических институтов общества, включая не только государство, но и *политические партии, движения, СМИ и иные организации*. Под *политическим режимом* понимается в основном политическое управление, т.е. *совокупность методов, приёмов и форм осуществления политических отношений в обществе (государстве), или способ функционирования его политической системы.*

В узком смысле слова под политическим режимом иногда понимают *государственный режим*, представляющий собой совокупность приёмов и методов осуществления государственной власти. Такое отождествление может быть оправдано лишь в том случае, если политический режим практически полностью определяется государством, и не оправдано, если он в значительной степени зависит от деятельности институтов гражданского общества.

Конституцией РК закрепляется *демократический государственный режим*, как режим, предполагающий непременное и широкое участие народа в управлении делами государства, как единственного источника государственной власти, при котором формирование политической воли, лежащей в основе деятельности государства, идет от граждан и гражданского общества к органам государства, принимающим политические решения.

*Демократический* государственный режим, установленный в Казахстане, при котором единственным источником государственной власти признаётся народ, власть осуществляется по воле и в интересах народа, характеризуется следующими основными признаками:

• возможностью реального участия народа в управлении делами государства;

• возможностью самостоятельного участия граждан в принятии политических решений посредством форм непосредственной и опосредованной демократии;

• широким конституционно-правовым закреплением и реальной гарантированностью прав и свобод личности;

• подлинным политическим плюрализмом, включая реальную многопартийность и легальное функционирование оппозиционных политических партий;

• возможностью смены власти посредством регулярно проводимых свободных и состязательных выборов;

• свободой пропаганды любой идеологии, не призывающей к насильственному свержению существующего конституционного строя, не нарушающей общественной морали и не посягающей на конституционные права и свободы граждан;

• связанностью государственной власти правом и подчиненностью праву органов государства и иных субъектов политической системы;

• функциональной автономностью различных ветвей государственной власти и использованием системы сдержек и противовесов в процессе их взаимодействия.

Деятельность государственных органов РК, используемые им формы и методы, избираемые приемы и способы властвования имеют четкое правовое основание. Соответственно такой режим признается *легитимным (легальным)*, поскольку он в глазах граждан является законным, соответствующим Конституции и законам.

Уровень легитимности государственного режима, как правового режима осуществления государством своих полномочий в очерченных законом рамках юридической процедуры, и избрания им дозволенных правовыми нормами форм и методов своей деятельности, определяется *степенью его поддержки народом.* Поэтому решающим для характеристики того или иного государственного режима является определение *источника (основы) власти*: принадлежит ли государственная власть *народу* (юридически и фактически).

Таким образом, из установлений Конституции РК четко вытекает: *носителем и обладателем суверенитета государства является только народ.* Вся государственная власть может исходить лишь от народа и осуществляться от имени народа на основании и в силу Конституции, как Основного Закона. Источником государственной власти может быть только *воля народа*, которая проявляется непосредственно (прямо) на референдуме или через голосование на всеобщих и свободных выборах или опосредованно через своих представителей (контроль органов исполнительной власти представительными органами).

Действия любого государственного органа, любого должностного лица должны быть основаны *на четко выраженной воле народа.* Обязательным условием наделения того или иного органа государства или должностного лица властными полномочиями является наличие демократической легитимации. Любая попытка узурпации власти, равно как и ее незаконное удержание является антиконституционным, неправовым, т.к. нарушает волю народа. В этой связи, п.3 ст.3 Конституции РК установлено: *«Никто не может присваивать власть в РК. Присвоение власти преследуется по закону».*

Идейным фундаментом демократического государственного режима является доктрина политической свободы. Ведь государство возникает и функционирует в результате волеизъявления граждан, которые вправе са-

мостоятельно распоряжаться своей изначальной свободой и добровольно соглашаться на ее ограничение. Следовательно, демократический государственный режим может быть установлен только свободными гражданами, добровольно подчиняющимися затем решениям и действиям законно избранных или назначенных органов власти. Задача власти при таком режиме состоит в том, чтобы согласовать принцип индивидуальной свободы со свободой всего народа, который выступает в лице государства как единого политического организма.

Принцип индивидуальной свободы материализуется в праве и свободе гражданина определять политическую судьбу общественного и государственного строя своей страны в соответствии с нормами п.1 ст.33 Конституции РК, закрепившими право граждан *«участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей»*. Для того, чтобы сделать такое участие граждан в политической жизни общества реальным, государство, ответственное перед каждым гражданином, устанавливает и гарантирует основные политические права и свободы граждан, в том числе свободу собраний и объединений, избирательные права, равное право на доступ к государственной службе и другие права, обеспечивая создание условий для их свободного участия в управлении делами государства.

Начавшиеся со дня приобретения страной суверенитета демократические преобразования, которые продолжаются в обществе и по настоящее время, позволяют утверждать о существенной демократизации государственного политического режима в РК.

## § 5. Форма государственного устройства Республики Казахстан

Форма государственного устройства – это организация территории государства, определяющая его внутреннее строение, деление на составные части (территории) и принципы взаимоотношения государства и его составных частей.

Государственная территория является важнейшим атрибутом современного государства, т.к. именно в пределах *определенной* территории и осуществляется *суверенитет государства*, как его неотчуждаемое юридическое качество. Суверенная власть государства, обозначая независимость государства во внешних отношениях и верховенство во внутренних делах, распространяется на все пространство, составляющее его территорию. Именно в силу особого значения территории, как одного из основных признаков государства, форма государственно-территориального устройства представляет собой один из важнейших институтов конституционного права.

Форма государственного устройства раскрывает соотношение государства как целого с его составными частями (административно-территориальными единицами в виде областей, районов, штатами, провинциями,

автономиями и т.д.) и взаимоотношения их населения с действующими там органами государственной власти. Как видно, административно-территориальные единицы государства, представляя собой географическую основу его территориального устройства, образуют и его соответствующее территориальное деление.

Конкретная форма государственного устройства в итоге характеризует административно-территориальное деление государства и способы организации взаимоотношений государства с его составными частями, которые определяются социально-экономическими, политическими, географическими и иными факторами, степенью территориальной общности населения, историческими, религиозными и другими цивилизационными традициями страны.

В правовой литературе для обозначения территориально-политического устройства государства предлагаются понятия *«государственное (национально-государственное) устройство»* в так называемом узком смысле, т.е. *«территориальная организация публичной власти»* и *«территориально-политическая организация государства».*

Понятие *«государственное устройство»* в так называемом узком смысле, как известно, было введено в научный оборот главой II *«Государственное устройство»* Конституции СССР 1936 г., закреплявшей политико-территориальное устройство Советского Союза. Конституция СССР 1977 г. также содержала раздел III *«Национально-государственное устройство СССР».*

Но в настоящее время термин «государственное устройство» в конституциях зарубежных стран используется крайне редко. В порядке такого редкого исключения можно привести раздел четвертый «Административно-территориальное и государственное устройство» Конституции Узбекистана 1992 г. и главу третью «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации 1993 г.

Отмечаются и положительные стороны понятия *«территориальная организация публичной власти»*. Но вместе с тем исследователями делается и справедливое замечание, что различное понимание этого понятия может повлечь за собой смешение понятий *«государственной власти»* и *«местного самоуправления»*, трактовку федеративного устройства, как административно-территориального деления государства, а также однопорядковых по содержанию организационных форм публичной власти, хотя фактически это разные по своему содержанию понятия.

С учетом вышеуказанного, более оптимальным понятием для обозначения вопросов территориального устройства государства является термин *«территориально-политическая организация государства»*, т.к. в конституциях большинства зарубежных стран в том или ином объеме закрепляются нормы, относящиеся именно к территориально-политической организации государства.

Внутреннее деление государства на те или иные составные административно-территориальные единицы, их специфический правовой статус, принципы взаимоотношений органов власти административно-территориальных единиц между собой и центральными органами государства дает возможность классификации форм государственно-территориального устройства зарубежных стран.

В этой связи выделяются, в первую очередь, две основные формы государственно-территориального устройства зарубежных государств: *унитарная* и *федеративная (федерация)*. Основное различие между унитарными и федеративными государствами заключается в том, что территория унитарного государства состоит, как правило, из *административно-территориальных единиц* (областей, районов, уездов и т.д.). Так, государственное устройство РК представляет собой административно-территориальную организацию унитарного государства, которая характеризуется определенной формой правовых отношений между государством в целом и его составными частями.

Тогда как федеративные государства включают в свой состав *государствоподобные образования* и даже *государства*, как субъектов федерации (например, штаты в США, земли в ФРГ, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии и др.).

Как видно, содержание конституционно-правового института территориально-политической организации государства, установленное конституциями различных стран мира может быть неодинаковым. Так, мировой опыт показывает, что конституционно-правовой институт территориально-политической организации государства может включать в себя конституционно-правовые нормы, нормативно-правовую и политическую практику, которые:

• определяют территорию и границы государства;

• устанавливают способ территориально-политической организации государства (унитаризм, федерализм, автономию, виды административно-территориальных единиц);

• устанавливают порядок взаимоотношений государства и его составных частей;

• либо связаны с разграничением компетенции между государством и его составными частями (между федерацией и штатами, между штатами федерации и их административно-территориальными единицами, между унитарным государством и его автономиями, между унитарным государством и его административно-территориальными единицами).

По форме государственного устройства РК, согласно нормам ст.2 Конституции, является *унитарным государством,* т.е. государством, состоящим из административно-территориальных единиц, подчиняющихся центральным органам власти и не обладающим признаками государственного суверенитета.

Соответственно РК характеризуется следующими признаками, которые позволяют отнести ее к числу унитарных государств:

• территория РК подразделяется на административно-территориальные единицы (область, город, район в городе, район, село, поселок, сельский округ);

• на территории РК функционирует одна Конституция, которая составляет основу единой национальной системы действующего казахстанского права, предопределяя ее формирование и развитие;

• на территории РК действует единое гражданство РК, исключающее признание за гражданином Республики гражданства другого государства;

• на территории РК, имеющей единое политическое и правовое пространство, действуют общие для всего государства государственные органы (Президент, Парламент, Правительство, Конституционный Совет, Верховный Суд и др.);

• на территории РК действуют единая система местных представительных и исполнительных органов (областных, районных и городских маслихатов и акиматов);

• на территории РК действуют единые вооруженные силы и единая правоохранительная система;

• на территории РК, как нераздельном экономическом пространстве, действует единая экономика (обязательная для всех административно-территориальных единиц общая денежная система, налоговая, кредитная и финансовая политика, что не исключает использование экономического районирования и экономических методов развития отдельных территорий с созданием, например, специальных экономических зон);

• составные части РК как унитарного государства (области, районы, города и др.), характеризуясь одинаковым административно-правовым статусом, не имеют статуса государственного образования и соответственно государственным суверенитетом не обладают;

• все внешние межгосударственные сношения осуществляются центральными органами (Президентом Республики, Парламентом, Правительством, министерством иностранных дел и др.), представляющими РК в международных отношениях.

Унитарное государственно-территориальное устройство РК и ее единая территориальная целостность обусловлены исторически, т.к. из сознания казахского народа никогда не угасала идея создания единой национальной государственности, несмотря на вхождение в состав Российской империи.

И только в последующем в связи с провозглашением Октябрьской социалистической революцией права народов России на политическое самоопределение, в законопроектных документах и законодательных актах, принятых высшими органами государственной власти РСФСР, были решены коренные проблемы государственно-территориального устройства Казахской Республики, основанные на его унитарности.

Так, Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики», однозначно признавшим единство этнической территории казахского народа, было установлено, что органами управления К(А)ССР являются местные Советы депутатов, Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров К(А)ССР. В соответствии с нормами п.10 Декрета, до созыва съезда Советов К(А)ССР вся полнота власти К(А)ССР в границах, указанных в Декрете, принадлежала Революционному комитету К(А)ССР.

Из всего содержания проекта Положения об организации Советской власти в Киргизской (Казахской) АССР от 12 октября 1920 г., принятого на первом съезде Советов Киргизской (Казахской) АССР также свидетельствует, что государственно-территориальное устройство создаваемой республики носило ярко выраженный унитарный характер. Органами единого управления К(А)ССР объявлялись местные Советы, Центральный исполнительный комитет и Совнарком К(А)ССР, высшей властью К(А)ССР – Всекиргизский съезд Советов, перед которым был ответственен ЦИК, как законодательный, распорядительный и контролирующий орган К(А)ССР. Общее управление делами К(А)ССР принадлежало СНК К(А)ССР, который о всех своих постановлениях и решениях немедленно сообщал ЦИКу К(А)ССР.

Унитарный характер Киргизской (Казахской) АССР подчеркивается и положениями Проекта Конституции (Основного Закона) Киргизской (Казахской) АССР, принятого ЦИК К(А)ССР 18 февраля 1926 г. Так, нормами п.1 главы первой раздела первого Конституции К(А)ССР провозглашается: «Территория Киргизского Края объявляется Республикой Советов киргизского народа, Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Органами управления автономной КАССР являются местные Совдепы, Кирцик и Совнарком КАССР».

Положениями раздела четвертого Конституции К(А)ССР 1926 г. закреплялся унитарный характер организации центральной власти К(А)ССР и власти на местах. Высшей властью К(А)ССР объявлялся Всекиргизский Съезд Советов, очередные съезды которого раз в год созывались Центральным исполнительным комитетом Советов К(А)ССР, всецело ответственным перед Всекиргизским съездом Советов.

Унитаризм формы государственно-территориального устройства К(А) ССР характеризуется и тем, что ЦИК К(А)ССР образовывал Совет народных комиссаров для общего управления делами ЦИК К(А)ССР и народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями управления.

Губернские, уездные и волостные органы власти, Советы депутатов на местах, в соответствии с нормами главы двенадцатой раздела четвертого Конституции К(А)ССР 1926 г. имели предметом своей деятельности: проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти; принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и в хозяйственном отношениях; разрешение всех вопросов,

имеющих чисто местное для данной территории значение; объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории.

Правовая основа казахстанского унитаризма, как формы территориального устройства государства, определялась и нормами главы II «Государственное устройство» Конституции Казахской ССР 1937 г. Статьей 13 Конституции Казахской ССР закреплялось: «Казахская ССР обеспечивает за СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления права, определенные статьей 14 Конституции СССР. Вне пределов статьи 14 Конституции СССР Казахская ССР государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права». Казахская ССР сохраняла за собой право свободного выхода из состава СССР, и территория Республики не могла быть изменена без ее согласия.

Согласно положениям ст.19 Конституции Казахской ССР 1937 г., ведению Казахской ССР в лице ее высших органов власти и органов государственного управления подлежали: установление Конституции Казахской ССР и контроль за ее исполнением; установление границ и районного деления областей; представление на утверждение Верховного Совета СССР образование новых областей в составе Казахской ССР и другие полномочия, ярко подчеркивавшие унитарный характер территориального устройства Казахской ССР.

Унитаризм, как форма и принцип административно-территориального устройства Казахской ССР, нашел полнокровное воплощение и в разделе III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Казахской ССР» Конституции Казахской ССР 1978 г.

В соответствии с положениями данного раздела Основного закона, вне пределов, указанных в ст.73 Конституции СССР, Казахская ССР самостоятельно осуществляла государственную власть на своей территории, сохраняя за собой право свободного выхода из СССР. Территория Казахской ССР не могла быть изменена без ее согласия. Границы между Казахской ССР и другими союзными республиками могли изменяться по взаимному соглашению с соответствующими республиками, которое подлежало утверждению Союзом ССР. В соответствии с нормами ст.76 Конституции Казахской ССР, Казахская ССР самостоятельно определяла свое областное и районное деление и решала «иные вопросы административно-территориального устройства».

Унитарность, как форма административно-территориального устройства Казахской ССР, также проявлялась в том, что Верховный Совет, как высший орган государственной власти Казахской ССР, согласно положениям ст.97 Конституции Казахской ССР 1978 г., был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР к ведению Казахской ССР. Совет Министров Казахской ССР, в соответствии с нормами ст.118 Конституции, был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Казахской ССР, если со-

гласно Конституции, не входили в компетенцию Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Казахской ССР.

Впоследствии унитаризм Казахской ССР был провозглашен Декларацией о государственном суверенитете. Нормами Декларации закреплялось, что Казахская ССР принимает меры по охране, защите и укреплению национальной государственности. Территория Казахской ССР в существующих границах объявлялась неделимой и неприкосновенной и не может быть использована без ее согласия. Любое вмешательство в решение вопросов, составляющих неотъемлемое право Республики, расценивалось как нарушение ее суверенитета.

Пунктом 6 Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР также было установлено, что государственная власть Казахской ССР обладает верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри Республики, а также во внешних сношениях в рамках, определенных Союзным договором: «Казахская ССР самостоятельно решает все вопросы, связанные с политическим, экономическим, социальным и национально-культурным строительством в Республике, ее административно-территориальным устройством, определяет структуру и компетенцию органов государственной власти и управления, а также символы Республики».

Унитарность формы государственно-территориального устройства суверенного Казахстана была подтверждена и Конституционным законом РК о государственной независимости РК. Конституционным законом устанавливалось, что РК, территория которой в существующих границах является целостной, неделимой и неприкосновенной, обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику. Любое вмешательство в решение вопросов, составляющих неотъемлемое право Республики, расценивалось как посягательство на ее государственную независимость.

Принцип унитаризма государственно-территориального устройства Казахстана был подтвержден положениями основ конституционного строя Конституции РК 1993 г., в которых закреплялось, что РК – демократическое, светское и унитарное государство и ее территория является целостной, неделимой и неприкосновенной.

Принятие решений об изменении границ РК и установление порядка решения вопросов административно-территориального устройства Республики, согласно нормам ст.64 Конституции, входили в компетенцию Верховного Совета РК. Положениями главы 15 «Территориальная организация государства и местное управление» Основного закона также закреплялось, что в целях осуществления государственного управления территория РК делится на устанавливаемые законом административно-территориальные единицы, которые самостоятельны в управлении местными делами с ограничениями, установленными законами Республики.

Согласно ПКС РК от 23 апреля 2003 г. положение о том, что государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей

территории, следует понимать как недопустимость расчленения его территории и произвольность изменения статуса регионов Казахстана.

Обеспечение государством целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости своей территории предполагает разработку и осуществление комплекса мер экономического, политического, военного, правового и организационного характера, направленных на: укрепление иммунитета государства в экономическом взаимодействии; юридическую невозможность односторонней уступки Республикой Казахстан части территории иному государству; недопущение захвата, присоединения либо раздела территории Республики; запрет на создание и действие общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности РК; отсутствие у органов государства на местах права ставить вопрос о выходе из состава государства и изменения своего правового статуса в одностороннем порядке; возложение на органы государства обязанностей по принятию необходимых и достаточных мер по охране и защите суверенитета и территориальной целостности Республики.

Территориальная целостность – определяющее условие национальной безопасности Казахстана[1].

В Концепции формирования государственной идентичности РК, одобренной Президентом РК в мае 1996 г., однозначно записано, что «Главным в характеристике унитарного государства является то, что оно не имеет внутри себя иных национально-государственных и автономных образований»[2].

Акцент на недопустимости присутствия в Казахстане не только национально-государственных, но и автономных образований имеет принципиальный характер. Во-первых, с весны 1995 года был взят курс на институционализацию коллективных и индивидуальных интересов национальных групп, проживающих на территории Казахстана, в форме Ассамблеи народов Казахстана, малых ассамблей и этно-культурных объединений. Тем самым снятию лозунга территориальной автономизации во многом способствовал перевод удовлетворения специфических интересов в иную плоскость – культурно-национальной автономии. Во-вторых, в недавней истории Казахстана предметно ставились предложения о создании автономных территориальных образований отдельных национальностей, одно из которых, даже будучи решено формально, так и не получило своего положительного фактического разрешения, в том числе и по причине крайне негативного отношения населения, в первую очередь, казахского.

В настоящее время унитарное административно-территориальное устройство Республики установлено ст.2 Конституции РК 1995 г., закрепляется: «1. РК является унитарным государством с президентской формой правления. 2. Суверенитет Республики распространяется на всю ее тер-

[1] ПКС РК от 23 апреля 2003 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан».

[2] Распоряжение Президента РК от 23 мая 1996 г. Проект этого документа был предварительно обсужден и поддержан на заседании Национального совета по государственной политике при Президенте РК 29 февраля 1996 г.

риторию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. 3. Административно-территориальное устройство Республики, статус ее столицы определяются законом. Столицей Казахстана является город Нур-Султан».

Можно констатировать, что конституционный принцип унитаризма, неизменность унитарного административно-территориального устройства РК защищен нормами п.2 ст.91 Основного Закона государства, которым установлено: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом РК – Елбасы, и его статус являются неизменными».

## § 6. Административно-территориальное устройство Республики Казахстан

Современное административно-территориальное устройство РК и статус ее столицы, основанные на нормах Конституции, определяются законом. В соответствии с положениями ст.1 Закона РК «Об административно-территориальном устройстве РК» от 8 декабря 1993 г., в систему административно-территориального устройства РК, входят административно-территориальные единицы: *село, поселок, сельский округ, район в городе, город, район, область.*

Согласно нормам ст.2 Закона РК об административно-территориальном устройстве, для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория РК подразделяется на две основные категории – *регионы и населенные пункты.*

• *Регион* – это часть территории республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики. Регионами являются область, район и сельский округ как основные звенья республиканского административно-территориального устройства.

• *Населенный пункт* – это часть компактно заселенной территории республики, сложившаяся в результате хозяйственной и иной общественной деятельности граждан, с численностью *не менее 50 человек*, учтенная и зарегистрированная в установленном законом порядке и управляемая местными представительными и исполнительными органами.

Населенные пункты, находящиеся на территории РК, подразделяются на *городские* и *сельские* пункты. К городским населенным пунктам относятся города республиканского, областного и районного значения, а также поселки, находящиеся на территории их административной подчиненности; к сельским – все остальные населенные пункты независимо от их административной подчиненности.

В соответствии с нормами ст.3 Закона РК об административно-территориальном устройстве, города и другие населенные пункты подразделяются на следующие категории:

• города республиканского значения, к которым относятся населенные пункты, имеющие особое государственное значение или имеющие численность населения более одного миллиона человек;

• города областного значения, к которым относятся населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек;

• города районного значения, к которым относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитая сеть учебных и культурно-просветительных, лечебных и торговых объектов, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют свыше двух третей общей численности населения;

• поселки, к которым относятся населенные пункты при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных станциях и других экономически важных объектах с численностью не менее 3 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее двух третей. К поселкам также приравниваются населенные пункты, расположенные в местности, имеющей лечебное значение, с населением не менее 2 тысяч человек, из которых число приезжающих ежегодно для лечения и отдыха составляет не менее половины; к ним относятся также дачные поселки, являющиеся местами летнего отдыха горожан, в которых не менее 25 процентов взрослого населения постоянно занимается сельским хозяйством;

• село – населенный пункт с численностью не менее 50 человек, из которых работники, занятые в сельском, лесном и охотничьем хозяйстве, пчеловодстве, рыболовстве и рыбоводстве, члены их семей и специалисты здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры и спорта составляют не менее половины населения.

При этом крестьянские и иные поселения с численностью населения менее 50 человек включаются в состав ближайшего населенного пункта.

В количественном выражении в административно-территориальное устройство на январь 2021 г. представлено следующим образом.

РК административно разделена (первый уровень) на 14 областей и 3 города республиканского значения. Кроме того, имеется город с особым статусом, Байконур, который до 2050 года арендуется Российской Федерацией и на этот период в отношениях с ней наделён статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации.

Во втором уровне административного деления 161 сельский район, 16 городских районов и 37 городов областного значения. Городские районы в городах республиканского значения: Нур-Султан – 4 района, Алма-Ата – 8

районов, Шымкент – 4 района. Статус города областного значения имеют крупные экономические и культурные центры, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность населения более 50 тыс. человек.

В третьем уровне – 47 городов районного значения, 4 городских района (по 2 в городах областного значения Караганде и Актобе), 26 поселковых акиматов, 2283 сельских окружных акиматов и 82 сельских акимата. Городами районного значения являются населённые пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитая сеть учебных и культурно-просветительских, лечебных и торговых объектов, с численностью населения не менее 10 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют свыше двух третей общей численности населения. Городские районы в городах областного значения создаются в случае, если население города областного значения превышает 400 тысяч человек: в городе Караганда — 2 района, Актобе — 2 района.

Государственному учету и регистрации подлежат поселения, численность постоянного населения которых более 50 человек и которые считаются самостоятельными населенными пунктами. Одиночные дома, фермы, поселения, являющиеся объектами служебного назначения (дома лесников, путевых обходчиков, дорожных мастеров, зимовья, полевые станы, метеостанции и др.), учитываются в составе населенных пунктов, с которыми связаны административно или территориально.

Расходы, связанные с наименованием и переименованием областей, районов, городов производятся за счет бюджетных средств. Государственными органами, принимающими решения об образовании, упразднении административно-территориальных единиц, установлении и изменении их границ, их наименовании и переименовании являются Президент, Правительство РК, местные представительные и исполнительные органы в пределах своих полномочий.

В целях упорядочения работы по наименованию и переименованию административно-территориальных единиц, составных частей населенных пунктов, аэропортов, портов, железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций, станций метрополитена, автовокзалов, автостанций, физико-географических и других объектов государственной собственности на территории РК, уточнению и изменению транскрипции их наименований и присвоению собственных имен лиц государственным юридическим лицам, юридическим лицам с участием государства, а также восстановлению, сохранению исторических названий как составной части историко-культурного наследия РК, создаются ономастические комиссии (Республиканская ономастическая комиссия при Правительстве Республики; областные ономастические комиссии, ономастические комиссии городов республиканского значения, столицы при местных исполнительных органах областей, городов республиканского значения, столицы).

Нормами разделов 2 и 3 Закона РК об административно-территориальном устройстве установлены полномочия республиканских и местных представительных и исполнительных органов по решению вопросов административно-территориального устройства:

1) Президент Республики по представлению Правительства и с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов: образует и упраздняет области и районы, устанавливает и переносит их административные центры; относит населенные пункты к категории городов республиканского, областного и районного значения, устанавливает и изменяет их подчиненность; решает вопросы наименования и переименования областей, районов и городов, а также уточнения и изменения транскрипции их названий, а также осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами РК.

2) Правительство Республики:

• вносит Президенту Республики представления об образовании и упразднении областей и районов, установлении и изменении их административных центров;

• устанавливает и изменяет границы областей и городов республиканского значения;

• вносит Президенту Республики представления об отнесении населенных пунктов к категории городов республиканского, областного и районного значения, установлении и изменении их подчиненности;

• утверждает правила присвоения наименования аэропортам, портам, железнодорожным вокзалам, железнодорожным станциям, станциям метрополитена, автовокзалам, автостанциям, физико-географическим и другим объектам государственной собственности на территории РК, а также переименования, уточнения и изменения транскрипции их наименований и присвоения собственных имен лиц государственным юридическим лицам, юридическим лицам с участием государства;

• на основании заключения республиканской ономастической комиссии и с учетом мнения населения соответствующей территории, ее местных представительных и исполнительных органов вносит Президенту РК представления по наименованию и переименованию областей, районов, городов, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований;

• принимает решение о присвоении наименования аэропортам, портам, железнодорожным вокзалам, железнодорожным станциям, станциям метрополитена, автовокзалам, автостанциям, физико-географическим и другим объектам государственной собственности на территории РК, а также переименовании, уточнении и изменении транскрипции их наименований и присвоении собственных имен лиц государственным юридическим лицам, юридическим лицам с участием государства на основании заключения Республиканской ономастической комиссии;

• выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, Законом об административно-территориальном устройстве Республики, иными законами Республики и актами Президента РК.

3) областные представительные и исполнительные органы совместным решением:

• вносят в Правительство РК предложения об изменении границ области, об образовании и упразднении районов области, установлении и перенесении их административных центров, об отнесении населенных пунктов к категории городов республиканского, областного и районного значения;

• по согласованию с Правительством Республики устанавливают и изменяют границы городов областного значения; устанавливают и изменяют границы районов области, городов районного значения, сельских округов, решают вопросы о передаче поселков, сел из одного района в другой или в административное подчинение городских органов власти;

• с учетом мнения районных (города областного значения) представительных и исполнительных органов относят населенные пункты, не являющиеся городами, к категории иных населенных пунктов, установленных настоящим Законом; образуют, упраздняют и преобразуют поселки, села, сельские округа, а также изменяют их подчиненность;

• с учетом мнения населения соответствующей территории на основании заключения областной ономастической комиссии по представлению местных представительных и исполнительных органов районов решают вопросы по наименованию, переименованию сел, поселков, сельских округов, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований;

• с учетом мнения населения соответствующей территории на основании заключения республиканской ономастической комиссии решают вопросы по наименованию, переименованию районов в городе, составных частей городов областного значения, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований;

• вносят на рассмотрение республиканской ономастической комиссии предложения по присвоению наименования аэропортам, портам, железнодорожным вокзалам, железнодорожным станциям, автовокзалам, автостанциям, станциям метрополитена, физико-географическим и другим объектам государственной собственности, а также переименованию, уточнению и изменению транскрипции их наименований и присвоению собственных имен лиц государственным юридическим лицам, юридическим лицам с участием государства; а также осуществляют иные полномочия, возлагаемые на местные представительные и исполнительные органы законодательством РК.

4) областные исполнительные органы по представлению районных (города областного значения) исполнительных органов осуществляют учет существующих и регистрацию вновь создаваемых административно- территориальных единиц и отдельных населенных пунктов в границах областей, а также исключают их из учетных данных.

5) районные представительные и исполнительные органы совместным решением:

• вносят в областные представительные и исполнительные органы предложения об отнесении населенных пунктов к категории городов районного значения;

• вносят в областные представительные и исполнительные органы предложения об отнесении населенных пунктов к категории поселков или сел; об образовании или преобразовании поселков или сел, изменении их подчиненности, их учете и регистрации;

• с учетом мнения органов управления поселков и сел устанавливают и изменяют границы этих населенных пунктов;

• вносят в областные представительные и исполнительные органы предложения об изменении границ районов, сельских округов;

• с учетом мнения населения соответствующей территории вносят предложения в областные представительные и исполнительные органы о наименовании и переименовании поселков, сельских округов, сел;

• с учетом мнения населения соответствующей территории на основании заключения областной ономастической комиссии решают вопросы по наименованию, переименованию составных частей города районного значения, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований, а также осуществляют иные полномочия, возлагаемые на местные представительные и исполнительные органы законодательством РК.

6) районные исполнительные органы осуществляют учет существующих и регистрацию вновь создаваемых населенных пунктов в границах района, а также исключают их из учетных данных.

7) городские представительные и исполнительные органы совместным решением:

• вносят предложения в областные представительные и исполнительные органы об отнесении городов к категории республиканского, областного и районного значения;

• вносят в областные представительные и исполнительные органы, а представительные и исполнительные органы городов республиканского значения, столицы в – Правительство РК, предложения об изменении границ городов, в том числе о включении в их состав отдельных населенных пунктов;

• образуют и упраздняют районы в городе, устанавливают и изменяют их границы.

8) местные представительные и исполнительные органы городов республиканского значения, столицы:

• с учетом мнения населения соответствующей территории решают вопросы по наименованию, переименованию, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований районов в городе, составных частей городов республиканского значения, столицы на основании заключения ономастической комиссии городов республиканского значения, столицы, согласованного с Республиканской ономастической комиссией;

• вносят на рассмотрение Республиканской ономастической комиссии предложения по присвоению наименования аэропортам, портам, железнодорожным вокзалам, железнодорожным станциям, автовокзалам, автостанциям, станциям метрополитена, физико-географическим и другим объектам государственной собственности, переименованию, уточнению, а также изменению транскрипции их наименований и присвоению собственных имен лиц государственным юридическим лицам, юридическим лицам с участием государства;

• обеспечивает выполнение работ по наименованию и переименованию районов в городе, площадей, проспектов, бульваров, улиц, переулков, парков, скверов, мостов и других составных частей города, изменению транскрипции их названий, а также осуществляют иные полномочия, возлагаемые на местные представительные и исполнительные органы законодательством РК.

9) аким поселка, села, сельского округа:

• вносит в районные представительные и исполнительные органы предложения об отнесении этих населенных пунктов к категории поселков, сел, об их упразднении и преобразовании;

• с учетом мнения населения соответствующего населенного пункта вносит в районные представительные и исполнительные органы предложения о наименовании и переименовании поселков, сельских округов, сел;

• вносит в районные представительные и исполнительные органы предложения об установлении и изменении границ поселков, сельских округов, сел;

• с учетом мнения населения соответствующей территории на основании заключения областной ономастической комиссии решает вопросы по наименованию, переименованию составных частей этих населенных пунктов, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований.

Учет мнения населения соответствующей территории при наименовании, переименовании административно-территориальных единиц, составных частей населенных пунктов, а также уточнении и изменении транскрипции их наименований проводится местными исполнительными органами в порядке, определяемом Правительством РК. Местные представительные и исполнительные органы по итогам учета мнения населения соответствующей территории совместным решением вносят на рассмотрение соответствующих ономастических комиссий предложения по наименованию, переименованию административно-территориальных единиц, составных частей населенных пунктов, а также уточнению и изменению транскрипции их наименований.

В юридической литературе проведен анализ комплексных реформ, осуществленных Главой государства во второй половине 90-х гг. XX столетия в сфере административно-территориального деления Казахстана. Так, Президентом Республики были изданы указы, затрагивающие наиболее крупные в административно-территориальной иерархии единицы – *обла-*

*сти.* Указом Президента РК от 22 апреля 1997 г. «О мерах по оптимизации административно-территориального устройства РК» были упразднены Талдыкорганская и Тургайская области; изменены границы Акмолинской области, с включением в нее территории Державинского, Жаксынского, Жанадалинского, Есильского и Кийминского районов упраздненной Тургайской области; Алматинской области, с включением в нее территории упраздненной Талдыкорганской области; Кустанайской области, с включением в нее территории г. Аркалыка, Аркалыкского, Амантогайского, Амангельдинского, Джангельдинского и Октябрьского районов упраздненной Тургайской области. Указом от 3 мая 1997 г. «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства РК» упразднены Жезказганская, Кокшетауская и Семипалатинская области; изменены границы Карагандинской области (в нее включена территория упраздненной Жезказганской области), Северо-Казахстанской области (в нее включена территория упраздненной Кокшетауской области), Восточно-Казахстанской области (в нее включена территория упраздненной Семипалатинской области).

К комплексным решениям, реформирующим административно-территориальное устройство ***в рамках одной области***, относится Указ от 24 апреля 1997 г. «О некоторых вопросах административно-территориального устройства Южно-Казахстанской области», которым упразднены районы Асыката, Жетысайский, Мактааральский, и на их территории образован Мактааральский район с административным центром в городе Жетысае; город Сарыагач переименован в город Сарыагаш; упразднены Келесский и Сарыагачский районы, и на их территории образован Сарыагашский район с административным центром в городе Сарыагаше; упразднен Туркестанский район. Указом от 2 мая 1997 г. «Об изменениях в административно-территориальном устройстве Кокшетауской области» упразднены Арыкбалыкский, Валихановский, Келлеровский, Кокшетауский, Ленинградский, Рузаевский, Чистопольский, Чкаловский районы Кокшетауской области; город Щучинск отнесен к категории городов районного значения; переименованы: Кзылтуский район в Уалихановский район; Красноармейский район в Тайыншинский район; город Красноармейск в город Тайынша; Куйбышевский район в Целинный район; Ленинский район в Акжарский район.

Ряд решений Главы государства был направлен на переименование административно-территориальных единиц, отнесение административно-территориальных единиц к соответствующим категориям; на упразднение отдельных административно-территориальных единиц районного (районного в городах) уровня; на изменение границ административно-территориальных единиц, транскрипции их наименований[1].

Расширялись территории столицы Нур-Султан, города Алматы и некоторых других, изменялись границы территорий областей и районов, названия отдельных единиц. Это процесс постоянный.

[1] *Утегенова Н.К.* Лидер нации Н.Назарбаев. – https://referatdb.ru/pravo/251628/index.html

Вместе с тем, некоторые решения Президента Республики являются особо значимыми. Так, 19 июня 2018 г. Указом Президента Республики Южно-Казахстанская область была переименована в Туркестанскую, а её административный центр перенесён из Шымкента в Туркестан. Учреждение Туркестанской области, принятие Концепции генерального плана по развитию города Туркестана способствует становлению региона и города как культурно-духовного центра тюркского мира.

Точечная корректировка административно-территориального деления в условиях дальнейшего развития страны в целях создания благоприятных условий для экономики и взаимоотношений граждан с государством продолжается.

Примером такой точечной корректировки является Указ Президента РК К.К. Токаева, которым селу Косшы присвоен статус города областного значения.

Глава государства прокомментировал решение следующим образом: «Указ подписан. Хороший резонанс вызвало подписание данного документа и придание статуса города областного значения... Прежде всего, это решение направлено на то, чтобы облегчить жизнь людей в Косшы. Мы видим, что на бумаге там проживает, по-моему, около 40 тысяч человек. На самом деле – 80 тысяч. Для решения насущных вопросов жизнедеятельности они вынуждены направляться в город Кокшетау, областной центр»[1].

Общая площадь села Косшы составляет 2413 гектаров. Расстояние до районного центра Акмол – 36 км. Протяженность улично-дорожной сети составляет – 185 км. Численность населения по хозяйственной книге составляет – 50 600 человек», – говорится в документе. В Косшы имеются также 3 школы, 22 детских сада, сельский клуб, 14 кружков и коллективов художественной самодеятельности, а также центр семейного здоровья. Показательно, что проект указа был размещен на портале портале «Открытые НПА» и с 27 апреля по 13 мая 2021 г. прошел обсуждение населением[2].

Для решения вопросов административно-территориального устройства на региональном уровне, согласно нормам ст.15 Закона РК об административно-территориальном устройстве, необходимы следующие документы и материалы: решение Президента РК или представление (совместное) областных представительных и исполнительных органов, решающие вопрос по существу; представление Правительства, содержащее соответствующее ходатайство и обоснование целесообразности вносимого предложения, сведения о размере изменяемой территории, численности населения на ней проживающего, перечень основных юридических лиц, их производственные показатели, численность работающих на каждом из них, сведения о структуре и штатах местных представительных и исполнительных органов, их изменения в связи с реорганизацией, вопросы наименования

[1] https://www.nur.kz/politics/power/1924269-tokaev-zaslushal-otchet-akima-akmolinskoy-oblasti-ermeka-marzhikpaeva/

[2] https://www.nur.kz/society/1909861-selu-kosshy-bliz-nur-sultana-mogut-prisvoit-status-goroda/

и переименования, а также все остальные сведения, необходимые для решения вопроса по существу; предложения местных (областных, районных, городских) представительных и исполнительных органов, акимов поселков, сел, сельских округов по рассматриваемому вопросу; схематическая карта с указанием на ней новых границ административно-территориальных единиц, других географических данных, имеющих значение для решения вопроса по существу. Карта подписывается представителем Правительства, а также руководителями представительных и исполнительных органов, принимающих и передающих территории, подписи скрепляются печатями; акт научной экспертизы и экономический расчет по проводимым преобразованиям и переименованиям.

Для решения вопросов административно-территориального устройства в пределах регионов необходимо представление следующих документов и материалов: совместное постановление представительного и исполнительного органа, решающее вопрос по существу; протоколы конференций граждан, касающиеся существа разрешаемого вопроса; пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимого предложения, сведения об изменяемой территории, численности населения, перечень населенных пунктов, промышленных и иных объектов, а также все иные сведения, необходимые для решения вопроса по существу; схематическая карта с указанием на ней новых границ населенных пунктов и иных географических данных, имеющих значение для решения вопроса по существу. Карта подписывается руководителями представительных и исполнительных органов изменяемой территории; акт научной экспертизы и экономические расчеты по проводимым преобразованиям и переименованиям.

При этом следует иметь в виду, что в соответствии с последними изменениями в законодательстве, регулирующем сферу административно-территориального устройства, Президенту предоставлены полномочия самостоятельно переименовывать населенные пункты.

Таким образом, существующее административно-территориальное деление республики в полной мере соответствует унитарному устройству нашей страны и выстраивает оптимальную модель государственного управления, взаимоотношений между центральными и местными органами государственной власти.

## § 7. Конституционно-правовой статус столицы Республики Казахстан города Нур-Султан и Международного финансового центра «Астана». Особый правовой статус города Алматы

В истории Казахстана и Казахского ханства было девять столиц. У каждой из них была своя миссия, обозначенная духовными и политико-правовыми ценностями определенной вехи в истории казахской государственности. Первой столицей Казахского ханства был город *Сузак* (1465–1469), ставший главным городом для Жанибека и Керея – родоначальников Казахского ханства. Но после смерти Абулхаира хана с усилившейся борьбой

за власть столицей Казахского ханства, возможно, в 70-е гг. XV в. и до XVII в. стал *Сыгнак*, бывший крупным торговым и ремесленным центром на караванном пути.

С конца XVI в. до 30-х годов XVII в. после вхождения в состав Казахского ханства всей территории Средней Сырдарьи столицей Казахского ханства являлся *Туркестан (Яссы)*. По историческим свидетельствам казахские ханы осознавали геополитическую и духовную значимость Туркестана как духовного и политического центра тюркоязычных народов для сплочения кочевых племен, входивших в состав Казахского ханства. Туркестан был известен и как религиозный центр мусульманского мира – Азрет султан (Хазрет султан).

Впоследствии примерно в 1630 г., практически на протяжении века, резиденцией казахских ханов являлся *Ташкент*, завоеванный казахскими племенами еще в 1586 г. Исторические источники свидетельствуют, что в Ташкенте, как столице Казахского ханства, ежегодно собирался маслихат, как высшая законодательная власть государства. Однако в годы Великого Бедствия (1723-1727) в жестокой борьбе с джунгарами верховные руководители Алаша вынуждены были оставить Ташкент.

Впоследствии в качестве столицы самопровозглашенной на Общекиргизском съезде Алашской автономии был выбран *Семипалатинск* (ныне – Семей). Выбор Семипалатинска, как столицы Алашской автономии (1917-1920) и переименованного в это время в Алаш-кала, был связан не только тем, что этот город был крупным торговым пунктом, связывавшим Россию, Казахстан, Среднюю Азию и Китай. Семей – это и край, где родились Абай, Шакарим, Мухтар Ауэзов, а также место политической ссылки лучших умов Российской империи на протяжении XIX и начала XX вв. (Ф.М. Достоевского, Е.П. Михаэлиса, А.А. Леонтьева, П.Д. Лобановского и др.). «Семей – один из сакральных регионов в истории казахов, – отмечается в этой связи Президентом Республики К.К. Токаевым в статье «Абай и Казахстан в XXI веке». – Поэтому следует определить статус Семея, занимающего особое место в духовном развитии народа в качестве исторического центра»[1].

26 августа 1920 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Декрет «Об образовании Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики» в составе РСФСР со столицей в *Оренбурге* (ныне в составе Российской Федерации). Но Оренбург в качестве столицы Казахской АССР пробыл недолго, т.к. в 1925 г. столица Казахстана была перенесена в город *Ак-Мечеть* (ныне – Кызылорда) на реке Сыр-Дарье.

В середине апреля 1925 г. в городе Ак-Мечеть состоялся пятый Всекиргизский съезд Советов, на котором было принято судьбоносное постановление: о переименовании Киргизской республики в Казакскую АССР и переносе столицы из Оренбурга в Ак-Мечеть, а также о наименовании

[1] *Тоқаев К.К.* «Абай және XXI ғасырдағы Қазақстан». – https://www.akorda.kz/kz/events/akorda_news/press_conferences/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyn-abai-zhane-hhi-gasyrdagy-kazakstan-atty-makalasy

представителей казахского народа не «киргизами», а «казахами». На съезде также было принято решение о переименовании города Ак-Мечеть в Кзыл-Орду (Красную столицу). Среди основных причин переноса столицы отмечалась сложность руководства отдаленными областями республики из Оренбурга.

В Кзыл-Орде тогда работали совпартшкола, институт народного образования, рабфак и техникумы. Создавались базы для развития таких отраслей, как металлообрабатывающая, текстильная, швейная, обувная, пищевая и строительная. Вскоре вступили в действие уже крупные промышленные предприятия «Аралсульфат» (1927 г.), Карсакпайский медеплавильный завод (1927 г.), «Аралгосрыбтрест» (1928 г.) и др. Кзыл-Орда стала центром искусства республики, где работали лучшие артисты, певцы и другие деятели культуры Казахстана. Здесь в 1926 г. получил путевку в жизнь флагман сценического искусства Казахстана – Казахский театр драмы (ныне – Казахский государственный академический театр драмы имени М. Ауэзова).

3 апреля 1927 г. столица Казакской АССР была перенесена из Кызылорды в *Алма-Ату* (но фактически переезд состоялся в 1929 г.). Основной причиной переноса столицы в Алма-Ату стало строительство Турксиба (Туркестано-Сибирской магистрали – железной дороги из Сибири в Среднюю Азию), одной из основных строек первой пятилетки СССР. С 1936 г. (с момента выведения Казакской АССР из состава РСФСР и образования Казахской ССР) Алма-Ата была столицей Казахской ССР и с 1991 по 1997 гг. – первой столицей РК.

*Конституционно-правовой статус столицы РК города Нур-Султан.* Верховным Советом РК 6 июля1994 г. было принято постановление № 106-XIII «О переносе столицы РК» о переносе столицы из Алма-Аты в город Акмола. Официальной причиной переноса столицы, обусловленного экономической, экологической, географической целесообразностью, было то, что Алматы находится на большом отдалении от географического центра республики, являясь малоперспективным городом по пространственному размещению, исчерпавшим возможности своего дальнейшего развития, и опасным в экологическом и сейсмогенном плане для жизни и здоровья горожан.

После обстоятельного изучения всей территории Казахстана по 32 параметрам (социально-экономические показатели, климат, ландшафт, сейсмические условия, окружающая среда, инженерная, строительная и транспортная инфраструктура, трудовые ресурсы, транзитный потенциал и др.), из всех вариантов наиболее предпочтительным оказался город Акмола. Нахождение города практически в географическом центре Казахстана и в близи крупных хозяйственных регионов, на пересечении крупных транспортных магистралей, имеющаяся возможность увеличения численности населения, налаженное тепло-, водо- и энергоснабжение, развитая транс-

портная инфраструктура, нормальная экологическая обстановка определили этот выбор.

Во исполнение принятого Верховным Советом постановления в течение двух лет шла подготовительная работа по переносу столицы. 15 сентября1995 г. Президентом Республики Н.А. Назарбаевым, инициатором и активным сторонником переноса столицы, издается Указ «О столице РК», согласно которому была образована Государственная комиссия для организации работы по перемещению высших и центральных органов власти в город Акмолу.

Для интенсификации строительства и развития инфраструктуры в 1997 г. в городе Акмоле Указом Президента Республики также образуется Акмолинская специальная экономическая зона, в значительной степени способствовавшая развитию новой столицы. По Указу Президента РК от 20 октября 1997 г. город Акмола с 10 декабря 1997 г. объявляется столицей республики, и тогда же началась передислокация государственных органов в Акмолу.

6 мая 1998 г. в соответствии с Указом Главы государства «О переименовании города Акмолы – столицы РК в город Астана – столицу» Акмола была переименована в Астану. 10 июня 1998 г. состоялась международная презентация Астаны в качестве новой столицы мировому сообществу. В соответствии с ЗакономРК «О внесении дополнения в Закон РК «О праздниках в РК» от 25 июня 2008 г. 6 июля ежегодно в Казахстане отмечается государственный праздник – День столицы, имеющий историко-культурное значение для казахстанского народа и являющийся символом достижений нашей страны.

Время показало, что перенос столицы стал важной составной частью системных реформ по модернизации всего Казахстана. В настоящее время Нур-Султан, находящийся в самом сердце Евразии, является динамично развивающимся мегаполисом, состоявшимся административным, социально-экономическим и политическим центром Казахстана, олицетворяя социально-экономические и политические успехи нашего государства за годы независимости, и демонстрируя растущую мощь страны и высокий потенциал ее дальнейшего развития.Столица Республики, удостоенная *премии ЮНЕСКО «Город мира»* в июле 1999 г., строящийся как современный мегаполис со столичными функциями и в соответствии с мировыми требованиями в области градостроительства и архитектуры, по праву считается одним из самых перспективных и динамично развивающихся городов Евразийского континента.

В соответствии с нормами п.3 ст.2 Конституции РК (в редакции Закона РК от 23 марта 2019 г.): *«Столицей Казахстана является город Нур-Султан»*, статус которой, как столицы Республики определяется законом. Общественные отношения в области функционирования столицы РК урегулированы Законом РК о статусе столицы, определяющим правовые, экономические и организационные основы ее деятельности. Законодательство о

статусе столицы, основанное на Конституции РК, включает и иные нормативные правовые акты Республики.

Согласно п.1 ст.1 Закона РК о статусе столицы, город Нур-Султан, как столица РК, является: политическим и административным центром государства, а также местом нахождения оригинала текста Конституции Республики, эталонов Государственного Флага и Государственного Герба РК, которые хранятся в Резиденции Президента РК «Акорда».

Территорию столицы составляют земля, водные объекты в границах административно-территориальных единиц города Нур-Султан, устанавливаемых и изменяемых Правительством РК с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов. Столица, прежде всего, – место нахождения «Аккорды», резиденции Главы государства – Президента Республики. В столице находятся Парламент, Правительство, Конституционный Совет, Верховный Суд и иные центральные государственные органы РК. Вне столицы в соответствии с законодательством РК могут находиться лишь отдельные центральные государственные органы.

Представляет столицу в отношениях с Президентом РК, Парламентом, Правительством, иными центральными государственными органами РК, международными организациями и представителями иностранных государств, согласно пп.1 ст.10 Закона РК о столице, аким столицы.

Столица имеет свои символы: герб, флаг и гимн, описание и порядок использования которых определяются маслихатом столицы.

Гражданам РК, иностранным гражданам и лицам без гражданства за особые заслуги в развитии экономики, социальной сферы, науки и культуры города Нур-Султан маслихатом по представлению акима столицы может присваиваться звание «Нур-Султан қаласының құрметті азаматы». Маслихат и акимат столицы вправе устанавливать и применять иные виды поощрений.

Особенности конституционно-правового статуса города Нур-Султан в качестве столицы РК вытекают, прежде всего, из необходимости размещения на ее территории зданий и сооружений, в которых располагаются центральные государственные органы и дипломатические и консульские представительства иностранных государств. Именно данный фактор предопределяет необходимость установления целого ряда обязанностей обременительного характера, налагаемых на жизнедеятельность столицы.

Так, важными обременениями по обеспечению осуществления городом функций столицы органов местного государственного управления столицы, в соответствии с предписаниями ст.7 Закона о статусе столицы являются:

• создание условий для выполнения столицей роли политического, административного, культурного и экономического центра РК;

• повышение конкурентных возможностей столицы среди других столиц мира, создание города с устойчивым развитием;

Так, важными обременениями по обеспечению осуществления городом функций столицы органов местного государственного управления столицы,

в соответствии с предписаниями ст.7 Закона РК о статусе столицы являются:

• создание условий для выполнения столицей роли политического, административного, культурного и экономического центра РК;

• повышение конкурентных возможностей столицы среди других столиц мира, создание города с устойчивым развитием;

• развитие столицы как центра международных отношений;

• создание условий для осуществления деятельности Президента РК, Парламента, Правительства, Верховного Суда, иных центральных государственных органов, а также дипломатических представительств иностранных государств;

• создание условий для организации и проведения общегосударственных и международных мероприятий, а также осуществление иных функций, предусмотренных законодательством РК.

Ряд полномочий по отношению к столице ст.8 Закона о столице возложен на маслихат столицы, который утверждает планы экономических и социальных программ развития столицы, бюджета столицы и отчеты о его исполнении; схемы градостроительного освоения территории столицы, разрабатываемые в реализацию генерального плана столицы; градостроительный регламент территории города Нур-Султан; согласовывает проекты договоров об отчуждении земельного участка или иного недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для государственных нужд.

В связи с осуществлением Нур-Султаном функций столицы, соответствующие обременения ст.8 Закона о столице возложены и на местный исполнительный орган столицы, который в пределах своей компетенции:

• осуществляет владение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью столицы, издает постановления, регулирующие отношения по приватизации коммунальной собственности столицы;

• участвует в выработке государственной архитектурной, градостроительной и строительной политики, применяемой на территории столицы и пригородной зоны, разрабатывает схемы градостроительного освоения территории столицы, разрабатываемые в реализацию генерального плана столицы; обеспечивает координацию деятельности управляющих компаний специальных экономических зон;

• осуществляет международное сотрудничество по вопросам развития столицы; создает условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий в столице в порядке, установленном законодательством РК;

• определяет юридическое лицо со стопроцентным участием государства в уставном капитале, основными предметами деятельности которого являются содействие социально-экономическому развитию города Астаны, развитию делового туризма, а также подготовка столицы к международной выставке.

Законодательством на акима столицы возложены определенные права и обязанности, который в пределах своей компетенции:

• согласовывает проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы столицы, в соответствии с законодательством РК;

• вносит на рассмотрение Правительства проекты нормативных правовых актов и другие предложения по вопросам функционирования и развития столицы;

• принимает участие в решении вопросов проведения в столице мероприятий общегосударственного и международного характера;

• вносит в соответствующие государственные органы предложения о передаче в коммунальную собственность города объектов, находящихся в республиканской собственности, расположенных на территории столицы, имеющих важное значение для обеспечения выполнения городом функций столицы.

Особенностью Закона РК о столице является также закрепление правового статуса организации, оказывающей содействие социально-экономическому развитию города Нур-Султан, развитию делового туризма, а также подготовке столицы к международной выставке, которая в соответствии с нормами ст.9-1 Закона:

• осуществляет выработку и внесение на рассмотрение акимата столицы предложений по проведению мероприятий, направленных на продвижение бренда города Нур-Султан, и реализацию данных мероприятий, оказывает услуги акимату столицы по продвижению бренда столицы;

• осуществляет поиск, изучение, привлечение и внедрение инновационных решений в области туризма; привлечение инвестиций и реализацию проектов в рамках развития туристской дестинации;

• продвигает мероприятия, способствующие развитию делового туризма в столице;

• предоставляет необходимую информацию о столице местным и зарубежным туристам, вносит предложения по развитию туристского потенциала столицы и осуществляет иную деятельность, определяемую акиматом столицы.

*Конституционно-правовой статус Международного финансового центра «Астана».* Согласно нормам п.3-1 ст.2 Конституции РК: «В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом». На основе предписания Основного Закона государства Парламентом Республики принят Конституционный закон РК от 7 декабря 2015 г. «О Международном финансовом центре «Астана».

«Международный финансовый центр «Астана», – как установлено пп.1) ст.1 Конституционного закона о Международном финансовом центре «Астана», – территория в пределах города Астаны с точно обозначенными

границами, определяемыми Президентом РК, в которой действует особый правовой режим в финансовой сфере».

Целью Международного финансового центра «Астана» (далее – МФЦА или Центр) является формирование ведущего международного центра финансовых услуг. В соответствии с данной целью, задачами Центра являются:

• содействие в привлечении инвестиций в экономику РК путем создания привлекательной среды для инвестирования в сфере финансовых услуг;

• развитие рынка ценных бумаг РК, обеспечение его интеграции с международными рынками капитала;

• развитие в Казахстане рынка страховых, банковских услуг, исламского финансирования, финансовых технологий, электронной коммерции и инновационных проектов;

• развитие финансовых и профессиональных услуг на основе наилучших международных практик;

• приобретение международного признания как финансового центра.

Деятельность МФЦА, осуществляемая в соответствии с принципом независимости МФЦА и его участников, основывается на принципах: эффективности деятельности участников Центра; прозрачности деятельности Центра и его участников; добросовестности участников Центра; профессионализме участников Центра в оказании финансовых услуг; применении в деятельности участников МФЦА международных стандартов и лучших международных практик.

Требования к юридическим лицам и порядок их аккредитации в качестве участников МФЦА, виды их деятельности, осуществление которых допускается на территории Центра, порядок лицензирования и предъявляемые требования к участникам Центра, а также порядок создания и регистрации юридических лиц на территории Центра, их организационно-правовые формы определяются актами Центра.

Действующее право МФЦА, согласно нормам ст.4 Конституционного закона о МФЦА, основывается на Конституции РК и состоит из: во-первых, Конституционного закона РК о МФЦА и не противоречащих ему актов Центра, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров, принимаемых органами Центра в пределах предоставленных настоящим Конституционным законом полномочий; во-вторых, действующего права РК, которое применяется в части, не урегулированной Конституционным законом РК о МФЦА и актами Центра.

Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Конституционном законе РК о МФЦА, то применяются правила международного договора. *Органы Центра вправе принимать акты, которые регулируют возникающие гражданско-правовые отношения; гражданско-процессуальные отношения; финансовые отношения и административные про-*

*цедуры между участниками Центра и (или) органами Центра, и (или) их работниками.*

В целях обеспечения национальных интересов РК и исключения условий для возникновения угроз национальной безопасности Казахстана актами Центра могут устанавливаться отдельные ограничения для участников Центра.

Иностранцы и лица без гражданства, прибывающие на территорию РК для осуществления деятельности в Центре, согласно положениям ст.7 Конституционного закона РК о МФЦА, получают въездную визу в загранучреждениях РК либо по прибытии в международные аэропорты РК. Иностранцы и лица без гражданства, являющиеся работниками участников или органов Центра, и члены их семей получают въездную визу сроком действия до пяти лет. Продление срока действия виз лицам, по ходатайству администрации Центра может осуществляться без выезда за пределы РК в соответствии с законодательством РК.

Условия и порядок въезда в РК и выезда из Казахстана иностранцев и лиц без гражданства, прибывающих в РК для осуществления деятельности в Центре, определяются органами Центра по согласованию с соответствующими государственными органами РК.

Граждане стран Организации экономического сотрудничества и развития, Объединенных Арабских Эмиратов, Малайзии, Республики Сингапур и Княжества Монако, а также стран, определяемых Правительством РК, получают право на безвизовый въезд сроком до тридцати календарных дней со дня въезда на территорию РК.

Участники и органы МФЦА вправе привлекать для осуществления деятельности в Центре иностранцев и лиц без гражданства без получения на то разрешения. Привлекаемые участниками и органами Центра иностранцы и лица без гражданства освобождены от обязанности получения разрешения на трудоустройство в РК. Сведения о привлеченных иностранцах и лицах без гражданства администрацией Центра, ведущей их учет, представляются в казахстанский уполномоченный орган по вопросам миграции населения. При этом состав сведений, представляемых уполномоченному органу по вопросам миграции населения, периодичность и порядок их предоставления определяются совместным актом администрации Центра и названного уполномоченного органа.

*Органами МФЦА*, в соответствии с положениями ст.9 Конституционного закона РК о МФЦА, являются: *Совет по управлению Центром; Управляющий Центром; администрация Центра; Комитет Центра по регулированию финансовых услуг; суд Центра; Международный арбитражный центр.*

Органы Центра в пределах предоставленных им Конституционным законом о МФЦА и актами Центра полномочий независимы в своей деятельности. Организация и порядок проведения контроля и надзора за деятельностью участников Центра определяются Конституционным законом о

Международном финансовом центре и актами Центра. Порядок осуществления контроля за целевым и эффективным использованием средств республиканского бюджета, выделенных Центру, определяется совместным актом Управляющего Центром и центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета.

Согласно нормам ст.10 Конституционного закона РК о МФЦА, *Совет по управлению Центром* является постоянно действующим коллегиальным органом, возглавляемым Президентом РК. Положение о Совете и его состав утверждаются Президентом РК.

Основными задачами Совета являются определение стратегических направлений развития МФЦА и содействие в создании благоприятных условий для формирования ведущего международного центра финансовых услуг. В полномочия Совета входит: определение стратегии развития Центра; утверждение годового отчета о деятельности Центра; принятие актов Центра в виде постановлений по вопросам, отнесенным Конституционным законом РК о МФЦА к его компетенции; определение структуры органов Центра; назначение руководства Комитета Центра по регулированию финансовых услуг; принятие решения о создании иных органов для цели Центра, определении их формы, компетенции и функций, а также их упразднении или реорганизации; и иные полномочия, определяемые положением о Совете.

*Управляющий Центром*, полномочия которого определяются Советом, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РК.

*Администрацией Центра*, согласно положениям ст.11 Конституционного закона о МФЦА, является *акционерное общество*, создаваемое Национальным Банком РК, обеспечивающее условия для деятельности органов, их организаций и участников Центра, также их работников и представляющее их интересы в пределах своей компетенции.

Администрация Центра имеет собственный бюджет, формируемый из средств республиканского бюджета в виде целевого перечисления в соответствии с бюджетным законодательством РК, сборов и платежей, вносимых участниками Центра, а также иных не запрещенных актами Центра источников.

Органом управления администрации МФЦА является совет директоров. Руководство текущей деятельностью администрации Центра осуществляет правление, возглавляемое председателем.

Администрация Центра имеет следующие полномочия:

• по согласованию с Комитетом Центра по регулированию финансовых услуг вносит предложения Совету по определению стратегии развития Центра, за исключением регулирования финансовых услуг и связанной с ними деятельности в Центре; отчитывается перед Советом о реализации утвержденной стратегии развития Центра и представляет Совету на утверждение годовой отчет о деятельности Центра;

• принимает меры в отношении участников Центра по основаниям и в порядке, определяемым Советом;

• разрабатывает проекты постановлений Совета, согласовывает их с Комитетом Центра по регулированию финансовых услуг, выносит их на публичное обсуждение и представляет для принятия Совету; принимает акты в виде регулятивных положений по вопросам, не относящимся к сфере регулирования финансовых услуг и связанной с ними деятельности в Центре;

• вносит предложения Совету по созданию вспомогательных и иных органов, необходимых для целей Центра, их упразднению или реорганизации; устанавливает и обеспечивает развитие связей с другими международными и региональными финансовыми центрами, институтами развития и другими организациями для достижения цели Центра и организации его операций, в связи с чем заключает любые соглашения, договоры, контракты, за исключением относящихся к полномочиям других органов Центра, а также имеет иные полномочия, определяемые постановлениями Совета.

*Комитет Центра по регулированию финансовых услуг*, согласно нормам ст.12 Конституционного закона РК о МФЦА, является юридическим лицом, осуществляющим регулирование финансовых услуг и связанной с ними деятельности в Центре. Комитет имеет собственный бюджет, формируемый из средств республиканского бюджета в виде целевого перечисления в соответствии с бюджетным законодательством РК, а также сборов и платежей, вносимых участниками Центра.

Данный Комитет Центра: разрабатывает проекты актов органов Центра, касающиеся регулирования финансовых услуг и связанной с ними деятельности в Центре, выносит их на публичное обсуждение и представляет для принятия органу, ответственному за принятие соответствующих актов Центра; принимает акты в виде регулятивных положений по вопросам, относящимся к сфере регулирования финансовых услуг и связанной с ними деятельности в Центре; осуществляет регистрацию, аккредитацию и лицензирование участников Центра; ведет реестр участников Центра; осуществляет контроль и надзор за деятельностью участников Центра, принимает в отношении них меры; а также имеет иные полномочия, определяемые постановлениями Совета по управлению Центром.

Судебное рассмотрение споров, предусмотренных п.4 ст.13 Конституционного закона РК о МФЦА, осуществляется только *судом Центра*, который имеет своей целью защиту прав, свобод и законных интересов сторон, обеспечение исполнения действующего права Центра. Председатель и судьи суда Центра назначаются и освобождаются Президентом РК по рекомендации Управляющего Центром. Суд Центра независим в своей деятельности и не входит в судебную систему РК, не осуществляет уголовное и административное судопроизводство. Его статус будет подробно рассмотрен в т. 2, разд. XI, парагр. 5.

*Особый правовой статус города Алматы*. Во времена позднего Средневековья в районе Алматы, как известно из исторических источников,

существовала стоянка тюркских и монгольских кочевников – Алмату, где к концу XVI в. преимущественно проживали казахи рода дулат Старшего жуза. Начало же современному городу было положено 4 февраля 1854 г., когда Правительством Российской империи было принято решение построить на левом берегу реки Малая Алматинка военное укрепление Заилийское (впоследствии – Верное). 11 апреля 1867 г. город Верный стал центром Семиреченской области в составе Туркестанского генерал-губернаторства. После установления в 1918 г. советской власти в Верном, город с областью вошел в состав Туркестанской автономии (ТАССР) в составе РСФСР.

5 февраля 1921 г. на собрании Президиума ЦИК Туркестанской АССР было решено переименовать Верный по старинному названию местности: Алматы – *«Яблоневое»*, и в качестве официального названия на русском было закреплено название *«Алма-Ата»*. Но в казахском языке весь советский период сохранялось наименование *«Алматы»*.

3 апреля 1927 г. из Кызылорды в Алма-Ату была перенесена столица Казакской АССР в составе РСФСР. С 1936 г. (с момента образования Казахской ССР) Алма-Ата была столицей Казахской ССР и с 1991 по 1997гг. – первой столицей РК.

В настоящее время, несмотря на утрату статуса политико-административной столицы Казахстана, Алматы является культурным и финансово-экономическим центром республики. В связи с перенесением столицы в Акмолу (с 6 мая 1998 г. –Астану, ныне – Нур-Султан) по инициативе Президента Республики Н.А. Назарбаева за Алматы закрепился статус *«Южной столицы Казахстана»*, часто употребляемый в прессе.

Касаясь особого правового статуса Алматы, необходимо, прежде всего, отметить, что еще в начале 1990-х гг. в Казахстане ставился вопрос об особом статусе Алма-Аты, как столице Казахской ССР, *«золотой колыбели» ее государственной независимости, места, где началась новая история страны.* Так, в связи с историческим значением Алма-Аты в становлении и укреплении государственности республики, 5 ноября 1991 г. в газете «Вечерняя Алма-Ата» был опубликован проект Закона «О статусе столицы Казахской ССР», разработанный рабочей группой, утвержденной распоряжением Президента Казахской ССР. Проект Закона «О статусе столицы Казахской ССР» считался базовым в связи с альтернативным проектом Закона, представленным депутатом алма-атинского городского Совета народных депутатов В.А. Овсейчуком. Принципиальная новизна данных законопроектов заключалась в том, что до этого ни Алма-Ата, ни тем более оба предшествующих административно-политических центра Казахстана – Оренбург и Кзыл-Орда – законодательного статуса практически не имели.

Базовый проект о столичном статусе Алма-Аты поступил в начале декабря 1991 г. в Верховный совет республики, но драматичное развитие событий, связанных с окончательным распадом СССР и необходимостью проведения срочных радикальных политических и экономических реформ в республике, отодвинуло установление статуса Алма-Аты на неопределенный срок.

Впоследствии в связи с переносом столицы РК в Астану, правовые основы, закрепившие особый статус города Алматы, исходя из его особенностей как научного, культурного, исторического, финансового и производственного центра были установлены Законом РК от 1 июля 1998 г. «Об особом статусе города Алматы». Законом также закрепляются гарантии его дальнейшего развития путем установления мер финансового, экономического и социального стимулирования в связи с тем, что в течение длительного времени в бытность СССР в Москве были сосредоточены все центральные государственные учреждения и основные финансовые ресурсы.

В соответствии с нормами ст.1 Закона об особом статусе, Алматы является городом республиканского значения и имеет свой герб, являющийся его символом, отражающим особенности города как культурного, политического, экономического и научного центра РК, а также особенности его географического месторасположения и окружающей среды. Описание и порядок использования герба города Алматы и его изображения определяются представительным органом города Алматы.

Территорию города Алматы составляют земли в пределах границ административно-территориальных единиц города Алматы, устанавливаемых и изменяемых Правительством РК с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов города.

В полномочия Алматинского городского маслихата, согласно нормам ст.3 Закона об особом статусе Алматы, входит:

• утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

• утверждение списков памятников истории и культуры местного значения по представлению территориальных государственных и общественных органов охраны памятников, согласованному с государственными органами Республики по охране и использованию историко-культурного наследия;

• установление международных связей с местными представительными органами других государств в пределах и порядке, установленных законодательством РРК и осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством.

В сферу полномочий исполнительного органа города Алматы ст.4 Закона об особом статусе Алматы, включаются осуществление владения, пользования и распоряжения коммунальной собственностью города; создание необходимых условий для проведения общегосударственных и международных мероприятий в городе в порядке, установленном законодательством; обеспечение реализации и мониторинга генерального плана развития города и иные полномочия.

Можно констатировать, что наделение особым статусом города Алматы в полной мере соответствует его положению как международного финансового центра ЕАЭС. Что касается создания в столице Казахстана – городе Нур-Султан МФЦ «Астана», то его можно рассматривать как значительный прорыв в экономическом развитии Казахстана, поскольку создание и де-

ятельность МФЦ «Астана» призваны усилить инвестиционную привлекательность нашего государства.

## § 8. Государственный суверенитет Республики Казахстан: понятие, содержание и сущность

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

Как видно, суверенность как важнейший признак государства, при тождественности понятий *«суверенитет»* и *«независимость»* в основном определяется как свойство (атрибут) государства, которое заключается в верховенстве власти государства внутри страны и независимости ее вовне, т.е. самостоятельности государства в вопросах внешней и внутренней политики.

Идея государственного суверенитета, имея политико-правовой характер, прежде всего, затрагивает такие ключевые вопросы, как источник и природа государственной власти, выражая сущность конституционно-правовых полномочий государства в его внутренней и внешней политике. Власть, осуществляемая государством, его органами и должностными лицами, является властью политической. Государство – главный и единственный носитель государственной власти, осуществляемой единой системой центральных (высших) и местных органов государства. Так, РК, как суверенное государство, представляет собой унитарное государство с президентской формой правления, и, являясь полноправным субъектом международного права, вправе осуществлять самостоятельную государственную власть и решать важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

При этом суверенитет государства не есть сама государственная власть. Государственный суверенитет – это организационно-политический и функциональный принцип, свойство государственной власти, обеспечивающих полновластие народа, самостоятельность суверенного государства в установлении своего политического статуса и определении политического, экономического и социального развития, включая его независимость в международных отношениях.

Соответственно основными составными элементами государственного суверенитета, как исходящей от народа верховной власти, состоящей в самостоятельном осуществлении суверенным государством функций в рамках национального и международного права, являются верховенство, самостоятельность и независимость государственной власти суверенного государства по отношению к различным государственным органам внутри государства. Следовательно, суверенитет означает:

– верховенство государственной власти;

– самостоятельность органов государства применительно к целям и функциям государства, выбору форм и методов их осуществления, благодаря чему суверенитет воплощается в жизнь, становится фактическим свойством власти;

– независимость государственной власти в области международного права и международных отношений.

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

Все это говорит о том, что вопросы государственного суверенитета являются первичным объектом конституционного регулирования, включающим порядок взаимодействия органов верховной власти в «надгоризонтальном» пространстве государства и властеотношения как порядка субординации и координации между органами центральной и местной власти по «вертикали». Поэтому теоретико-правовое проникновение в содержание и сущность проблем государственного суверенитета имеет не только познавательный или идейный смысл, но и обладает практически-политической значимостью.

К конституционным основам государственного суверенитета РК в соответствии с положениями Основного Закона относятся:

• распространение суверенитета РК на всю ее территорию (п.2 ст.2 Конституции);

• целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость территории Республики, обеспечиваемая государством (п.2 ст.2 Конституции);

• верховенство, высшая юридическая сила и прямое действие Конституции на всей территории Республики (п.1 и 2 ст.4 Конституции);

• обязательность соответствия международных договорных и иных обязательств Республики нормам Конституции (п.1 ст.4 Конституции);

• запрещение создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, а также создания непредусмотренных законодательством военизированных формирований (п.3 ст.5 Конституции);

• запрещение деятельности политических партий и профессиональных союзов других государств в Республике (п.4 ст.5 Конституции);

• запрещение финансирования политических партий и профессиональных союзов Республики иностранными юридическими лицами и граждана-

ми, иностранными государствами и международными организациями (п.4 ст.5 Конституции);

• уважение Республикой Казахстан принципов и норм международного права, проведение ею политики сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказа от применения первой вооруженной силы (ст.8 Конституции);

• установление Конституцией внешних проявлений государственного суверенитета РК – государственных символов: Флага, Герба и Гимна (ст.9 Конституции);

• право Президента Республики на принятие мер, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных Сил Республики, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики, в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства (пп.16) ст.44 Конституции);

• право Президента Республики на введение на всей территории Казахстана или в отдельных его местностях военного положения, объявление частичной или общей мобилизации в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозе ее безопасности с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики (пп.17) ст.44 Конституции);

• неизменность установленных Конституцией независимости государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом РК – Елбасы, и его статуса (п.2 ст.91 Конституции).

Как видим, проблема государственного суверенитета затрагивает не только иерархию властных органов власти в рамках государства, но и место самого государства в мировом сообществе. Так, РК является единственным правовым и историческим наследником многовековой государственности казахского народа и естественным продолжением его политического и государственного устройства, принимая все меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности.

Совершенно оправдано определение в первую очередь территории, ее единства и неделимости, неприкосновенности территориальных границ в числе конституционных основ государственного суверенитета.

Сегодня Казахстан имеет юридически оформленные на международном уровне *государственные границы* – рубежи мира и добрососедства, гарантирующие суверенитет Республики и целостность территории.

Как отмечал Конституционный Совет, территория государства представляет собой пространственный предел, в котором государство существует и действует как суверенная организация власти. Территориальная целостность – 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. Изменение унитарности и территориальной целостности Республики не могут быть предметом инициирования изменений и дополнений в Конституцию[1].

Большую роль в процессе становления государственной независимости сыграло установление точных государственных границ РК посредством заключения договоров с соседними странами. Политико-юридическое оформление данного процесса стало результатом огромной по объему и сложности, длительной по времени деятельности Президента РК и в целом всех компетентных государственных органов страны. Достаточно сложным было урегулирование вопросов государственной границы с КНР, поскольку оставалось много проблемных аспектов, которые в свое время возникли и не нашли своего разрешения в период взаимоотношений СССР и КНР. В этих условиях взвешенная и мудрая политика Первого Президента РК – Елбасы Н.А. Назарбаева способствовала такому ходу переговорных процессов, что они протекали в духе взаимного доверия, уважения и добрососедства. Результатом договорных отношений стало подписание 26 апреля 1994 г. Соглашения о казахстанско-китайской государственной границе, вступившего в силу 11 сентября 1995 г.

Однако потребовалось еще несколько лет, которые ушли на согласование вновь возникающих вопросов, по итогам которого в 1998 г. было подписано дополнительное соглашение, снявшее окончательно все вопросы, касающиеся государственной границы между Республикой Казахстан и КНР.

После юридического оформления договором линии государственной границы между Республикой Казахстан и Китайской народной Республикой, положение которой было графически изображено на топографической карте, начался процесс демаркации, т.е. обозначения на местности прохождения государственной границы между Казахстаном и Китаем пограничными знаками с составлением демаркационных документов. Данный процесс способствовал в дальнейшем заключению Соглашения между Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Китаем об укреплении доверия в военной области в районе границы (г. Шанхай, 26 апреля 1996 г.) и Соглашения между Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Китаем о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (г. Москва, 24 апреля 1997 г.). Заключительным шагом в направлении укрепления

[1] НПКС РК от 23 апреля 2003 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан».

безопасности, дружбы и добрососедства, сохранения спокойствия в районе границы явилось создание международной организации – Шанхайской организации сотрудничества (г. Шанхай, 15 июня 2001 г.). В дальнейшем Н.А. Назарбаевым были подписаны соответствующие соглашения: 5 июля 2001 г. – с Президентом Туркменистана о делимитации и процессе демаркации казахстанско-туркменской границы; 23–24 июля 2001 г. – с Президентом Кыргызстана о делимитации казахстанско-кыргызской границы; 16–17 ноября 2001 г. – с Президентом Узбекистана о делимитации казахстанско-узбекской границы; 18 января 2005 г. – с Президентом России о казахстанско-российской государственной границе, являющейся самой протяженной сухопутной границей в мире[1].

Данный исторический факт является ярким примером для руководителей других стран максимально ответственного, по общепризнанным правилам международного сообщества и при сохранении добрососедских отношений, решения сложнейших территориальных вопросов. Молодой Казахстан через такие позитивные результаты по закреплению территориальной целостности государства еще более поднял свой авторитет на международный арене.

В числе новейших особо значимых шагов по укреплению территориально-пограничной составляющей государственного суверенитета Казахстана выступает подписание Президентом Республики Конвенции о правовом статусе Каспийского моря – международного договора между Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией, Туркменистаном, ратифицированной 12 августа 2018 г.[2]

Если внутригосударственное национальное право имеет своей целью выражать и осуществлять суверенитет в основном в пределах собственных границ государства, то *в сфере международных отношений государственный суверенитет реализуется в установлении суверенными государствами норм международного права, а также в деятельности международных организаций, осуществляющих свои функции в соответствии с нормами международного права.*

Следовательно, международно-правовые действия государств во всем их объеме представляют собой область осуществления их суверенитета. Вступая в международно-правовые отношения, государства реализуют тем самым свой суверенитет. Более того, только суверенные государства, как необходимые субъекты международного права, благодаря присущему им уникальному качеству – суверенной власти – они и только они способны обеспечить функционирование международного права, в силу своего суверенитета создавая нормы международного права, наделяя их юридически обязательной силой, приводя в действие механизм их осуществления.

---

[1] *Утегенова Н.К.* Лидер нации Н.Назарбаев. – https://referatdb.ru/pravo/251628/index.html

[2] *Мами К.А.* Нурсултан Назарбаев – созидатель и гарант казахстанского конституционализма. – В кн.: Роль Первого Президента Республики Казахстан в конституционном строительстве независимого Казахстана. – С. 347-349.

Касаясь вопросов суверенитета РК, необходимо отметить также, что в настоящее время Казахстан является основным инициатором интеграционных процессов на постсоветском пространстве, активным участником процесса реформирования СНГ, создания Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза, ЕЭП, а также Евразийского экономического союза. Опыт мировой истории и современных международных отношений показывает, что РК должна тщательно оберегать свой суверенитет и при вступлении в различные межгосударственные союзы и объединения. Сохранение и укрепление независимости нашего государства должны стать краеугольным камнем динамичного развития нашей Республики.

И такая интеграция Казахстана жизненно необходима в целях выстраивания взаимовыгодных и равноправных отношений с соседними государствами, ни в коей мере не нарушающих суверенитета нашей Республики. Таким образом, государственный суверенитет РК – фундамент ее независимого развития, который не отменяет даже самая тесная межгосударственная интеграция. Очевидно, что суверенитет РК, как одного из самых инициативных государств-участников Евразийского экономического союза, не может подвергаться сомнению, т.к. он является союзом суверенных государств.

Нормативной базой построения отношений государственного суверенитета в Казахстане служат принципы и нормы Раздела «Общие положения» Конституции, согласно которым сущность государства Казахстан проявляется, прежде всего, в полновластии народа, как единственного источника государственной власти.

Пунктом 1 ст.3 Конституции Республики установлено: «Единственным источником государственной власти является народ». Тем самым Конституция связывает категорию *«суверенитет»* с полиэтническим составом народа Казахстана. Следовательно, ни одна этническая группа не может выступать носителем и источником государственной власти в государстве, а только в целом казахстанский народ как политическая общность. В основе государственного суверенитета, который является единым и неделимым, лежит *суверенитет народа Казахстана,* как важнейший конституционно-правовой принцип, которым закрепляется и гарантируется фактическая возможность осуществления гражданами нашей Республики непосредственного управления делами государства (п.1 ст.33 Конституции РК).

Как видно, народный суверенитет является основой суверенитета государства. В свою очередь, государственный суверенитет выступает как политико-правовая форма выражения суверенной воли народа Казахстана.

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

Соответственно из содержания норм Основного Закона вытекает, что конституционная политико-правовая природа государственного суверене-

нитета обусловлена природой РК, как современного демократического государства: государственная власть при осуществлении народного суверенитета принадлежит только народу. Республиканский референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа.

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

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

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

Во-вторых, основополагающим признаком, определяющим сущность народного суверенитета, является ее полнота, за исключением сферы суверенитета личности. Полновластие народа характеризует всеобъемлющий характер его власти, ее объем, широту охвата этой властью общественных отношений. Объектом власти народа выступают общественные отношения, которые нуждаются в регламентации со стороны государства. Но *в принципе нет таких вопросов, на которые потенциально не могла бы распространяться власть народа за исключением того, что его власть может быть ограничена правами личности, ее достоинством.*

В-третьих, основным признаком власти народа является ее верховенство, т.к. *над гражданами нет, и не может быть иной власти, кроме власти их собственного объединения в единый народ Казахстана.* Такое верховенство подчеркивает определяющее положение власти народа по отношению к любым властным отношениям в государстве, которые могут возникать в процессе деятельности государственных органов. Все это говорит о первичном характере власти народа и вторичном – государства. Такое соотношение власти народа и власти государства означает, что народ всегда имеет приоритет перед государством уже в силу природы их возникновения: государство создается на базе волеизъявления народа и изначально обусловливается характером власти народа, сущностью и содержанием народного суверенитета, а не наоборот. Властные полномочия любых государственных органов, в конечном счете, всегда производны от власти народа и подчинены ей.

Так, согласно нормам Основного Закона, легитимными представителями народа Казахстана являются Президент Республики, как Глава государства и его высшее должностное лицо, и Парламент как высший представительный орган государства. При этом Президент Республики, как Глава государства, является представителем и олицетворением единства всего народа Казахстана, т.к. за него голосует вся страна как единый избирательный округ. Парламент объективно представляет многообразие народа Казахстана, поскольку избирается и формируется не только по территории единого общенационального избирательного округа, но и косвенно (избираемые депутаты Сената), разными субъектами политического процесса: Президентом Республики назначаются пятнадцать депутатов Сената с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества; Ассамблеей народа Казахстана избираются девять депутатов Мажилиса.

Таким образом, верховенство казахстанского народа выражается, прежде всего, в деятельности Президента и Парламента Республики – органов государства, образуемых волеизъявлением народа, в силу которого они должны действовать исключительно в интересах народа. Исходя из принципа народного суверенитета, органы государства могут принимать не любые, а только такие решения, которые отвечают интересам народа, как верховного суверена. Именно в силу этого право выступать от имени народа и государства принадлежит только Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства лишь в пределах делегированных им полномочий (п.3 ст.3 Конституции РК).

Закрепляемый в конституциях современных демократических государств принцип конституционализма, согласно которому вся власть принадлежит народу, не означает, однако, полной неограниченности власти народа. Принцип народного суверенитета ни в кое мере не должен требовать неограниченного народоправства. Ведь важнейший принцип демократического обустройства общества – не человек для государства, а государство для человека. Конечно, права человека и права народа имманентны, но нет ничего выше прав человека, и это фундаментальное основание – «человек – высшая ценность государства» – должно быть основным принципом организации и деятельности государства, как того требует Конституция РК. Поэтому суверенитет народа должен быть ограничен правами личности, ее достоинством. Иначе говоря, суверенитет народа ограничен в демократическом конституционном государстве суверенитетом личности.

Но, с другой стороны, необходимо осознание личностью своей личной гражданской ответственности перед обществом и государством. Поэтому в русле конструктивной работы по идейной консолидации всех слоев населения должны находиться вопросы утверждения в обществе системы действий, которая помогла бы каждому человеку ощутить гордость за причастность к нашему государству, к его богатой и славной истории, к его бу-

дущему. *«Сохранение независимости и укрепления государственности, равенство возможностей и защита прав и свобод граждан, создание интеллектуальной нации и развитие национального духа, – отмечается в Доктрине Национального единства Казахстана, – должны стать краеугольным камнем нашего национального единства и жизненными принципами каждого из нас»*[1].

Социально-политическое содержание государственного суверенитета раскрывается через его соотношение и с национальным суверенитетом, под которым понимается полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью целиком и полностью распоряжаться своей судьбой, в первую очередь, способностью политически самоопределиться, включая отделение и образование самостоятельного государства.

В данном аспекте суверенитет РК имеет сложную этнополитическую и правовую природу, представляя собой своеобразный синтез национального суверенитета казахского народа (в качестве ведущего звена), возвращающего его к своим национальным истокам и традициям, и суверенитета в целом казахстанского народа как единой этнополитической общности. Соответственно РК является единственным правовым и историческим наследником многовековой государственности казахского народа и естественным продолжением его политического и государственного устройства.

Но вопрос в том, есть ли в нашей стране казахстанская нация или таковой является только казахская нация. Так, по мнению национал-патриотов, все другие этносы в Казахстане, кроме казахской нации, являются лишь диаспорами или национальными группами. И поэтому национальный суверенитет РК может принадлежать только казахской нации, а не какой-то сборной казахстанской нации. Данный вопрос же, как отмечают отечественные эксперты, стоит на повестке дня, только как вопрос формирования политической нации – казахстанской нации.

Поэтому закономерно возникает и другой вопрос: какой нации в Казахстане принадлежит государственный суверенитет? Так, из содержания Закона РК об АНК и Доктрины национального единства Казахстана вытекает, что РК – это полиэтническое государство, в котором проживает одна нация – казахстанская. Например, нормами ст.3 Закона РК об АНК установлено: «Целью Ассамблеи является обеспечение межэтнического согласия в РК в процессе формирования казахстанской гражданской идентичности и конкурентоспособной нации на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности народа Казахстана при консолидирующей роли казахского народа».

В преамбуле Доктрины национального единства Казахстана также четко заявлено, что Доктрина *«предлагается обществу и нации». В основной части Доктрины отмечается, что ее «необходимость рождена самой жизнью, она вытекает из логики истории, из нашей общей судьбы. По-*

[1] Доктрина Национального единства Казахстана. – http://continent-online.com/Document/?doc_id=30501158#pos=6;-140

*тому что без единства – нет нации. Без нации – нет государства. Без государства – нет будущего».* Таким образом, речь в Доктрине национального единства Казахстана идет о *казахстанской нации*, т.е. в основу национально-государственного строительства положен *принцип формирования культурной идентичности на базе казахстанского гражданства*, а не этничности.

Следовательно, национальный суверенитет РК в целом принадлежит *казахстанской нации, ведущим звеном которой является казахский народ,* вокруг которого должны выстраиваться все другие этносы и национальные группы нашей страны. Как видно, вопросы национального суверенитета относятся к достаточно тонким и деликатным проблемам, и ставить их надо весьма осторожно и взвешенно.

Таким образом, идея единой нации – *казахстанской нации* – в современных условиях развития нашей страны является важнейшим консолидирующим фактором казахстанского общества. Но самое главное: гарантией и основой сохранения государственного суверенитета РК является последовательное проведение в жизнь основополагающего принципа, положенного в основу национально-государственной идентичности, - принципа *«единства в многообразии», позволяющего каждому из населяющих Казахстан этносов сохранить свое неповторимое лицо и самобытность, естественным путем интегрировавшись в качественно новую общность – народ Казахстана.*

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

Вместе с тем, следует учитывать и позиции известных казахстанских ученых, отмечавших степень отражения в современном конституционном законодательстве идей о национальной государственности, которая, являясь формой самоопределения казахской нации, дает наибольший шанс представителям всех национальностей, проживающих на территории Казахстана, на цивилизованное, демократическое развитие. В этой связи академик С.З. Зиманов сожалел, что в действующей Конституции РК слабо отражена регионально-местная специфика и национальная суть происходящих и предстоящих в республике преобразований[1].

Рассмотрение вопроса о соотношении народного, государственного и национального суверенитетов было начато в парагр. 5 настоящей главы.

[1] *Зиманов С.З.* Конституция и национальная государственность. – Зиманов С.З. ПСС. Т.8. Алматы, 2009. – С.328.

## § 9. Основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан

В соответствии с п.2 ст.1 Конституции Казахстана основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте.

В настоящее время РК, признана мировым сообществом как страна, открыто демонстрирующая собственную эффективную модель общественного согласия, ставшая ключевой парадигмой дальнейшей консолидации общества и формирования единой казахстанской, конкурентоспособной Нации. В условиях преодоления постсоветского кризиса, связанного с возможными столкновениями на межэтнической почве и раскола общества, выстраивания новых экономических и политических отношений, консолидация общества была достигнута на основе провозглашенного принципа внутриполитической стабильности, гражданского мира и межэтнического согласия. Мудрость и толерантность казахского народа, как консолидирующего центра объединения Нации, послужили объединяющим началом для консолидации всех граждан Республики, вне зависимости от этнического происхождения, социальной, религиозной или иной принадлежности.

«Казахстан стал родным домом для представителей 140 этносов и 17 конфессий, – отмечается в «Стратегии «Казахстан-2050». «Гражданский мир и межнациональное согласие – наша главная ценность. Мир и согласие, диалог культур и религий в нашей многонациональной стране справедливо признаны мировым эталоном. Ассамблея народа Казахстана стала уникальной евразийской моделью диалога культур. Казахстан превратился в центр глобального межконфессионального диалога».

Общественно-политическая атмосфера, созданная в казахстанском полиэтническом обществе на основе решения проблем общественного согласия политическими методами и эволюционного типа демократических преобразований, всемерно содействует дальнейшему укреплению общественного согласия и политической стабильности в стране.

Выдвижение принципа общественного согласия обусловлено делением общества в силу различных объективных и субъективных факторов на различные социальные слои (этнические группы, политические партии, общественные объединения, профессиональные союзы, конфессии и др.) из-за наличия у них различных несовпадающих мировоззрений, идей, убеждений и взглядов. Вместе с тем различия в мировоззрении социальных слоев не могут служить причиной общественных разногласий и конфликтов, борьбы между ними, мешая нормальному функционированию общества.

Все это говорит о том, что постоянное поддерживание общественного согласия, общественного диалога и его открытости являются основной за-

дачей как государства и его органов, так и всех институтов гражданского общества.

Юридически узаконенным балансом интересов всех социальных слоев и этнических групп, образующих единую государственно-правовую общность, выступает Конституция РК, как формализованное выражение социального компромисса, на основе которого принимаются законы, иные нормативные акты, государственные программы в области поддержания и укрепления общественного согласия.

Укрепление общественного согласия, как согласия между различными социальными и этническими группами, отмечается в Послании Президента Республики К.К. Токаева «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», – это результат усилий всего общества: «Нам нужно, учитывая роль казахского народа как государствообразующей нации, продолжать укреплять межэтническое согласие и межрелигиозное взаимопонимание. Наша позиция: «Единство нации – в ее многообразии»! Мы продолжим создавать условия для развития языков и культуры всех этнических групп в нашей стране. Фундаментом общественного согласия казахстанской идентичности и единства – общенациональные ценности, основанные на культурном, этническом, языковом и религиозном многообразии».

Существенную роль в укреплении общественного согласия в Казахстане играют Советы общественного согласия Ассамблеи народа Казахстана, города республиканского значения, области или района, города районного значения, сельского округа, предприятия, которые является консультативно-совещательным органом при Ассамблее области (города республиканского значения, столицы). Состав Совета формируется из числа представителей общественных объединений, неправительственных организаций, этнокультурных объединений, государственных органов, с учетом обязательной представленности в Совете представителей советов ветеранов, матерей, по делам молодежи, творческих союзов, а также Ассамблеи народа Казахстана. Состав Советов утверждается Советом ассамблеи народа Казахстана, города республиканского значения, столицы.

Основной задачей Совета, согласно нормам Типового положения Совета общественного согласия Ассамблеи, одобренном на республиканском Форуме Советов общественного согласия АНК 17 октября 2015 г., является: консолидация институтов гражданского общества, политических и неправительственных организаций, иных объединений в целях укрепления и развития казахстанской идентичности на принципе гражданства, общественного согласия и общенационального единства в обществе, выработка единых подходов для достижения цели и задач Ассамблеи народа Казахстана, реализации общенациональной патриотической идеи Мәңгілік Ел, воспитания Нового казахстанского патриотизма.

В соответствии с п.6 Типового положения Совет выполняет следующие функции:

• анализ сложившейся ситуации, а также выработка рекомендаций по предупреждению и разрешению социальных и иных конфликтов в регионе;

• выработка рекомендаций и предложений по укреплению стабильности, общественного согласия и общенационального единства, а также по совершенствованию механизма взаимодействия между государственными органами и общественными институтами;

• поддержка и развитие гражданского участия, общественных инициатив, социально значимых проектов и программ, направленных на достижение цели и задач Ассамблеи народа Казахстана, привлечение ветеранских, профсоюзных, молодежных объединений и других общественных организаций к пропаганде и реализации государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства;

• участие в предупреждении и профилактике социальных вопросов, реализации практических мер по урегулированию разногласий и споров, недопущению ситуаций, способствующих возникновению очагов социальной напряженности, содействие развитию благотворительности, медиации и системы общественного контроля на местах.

Совет в пределах своей компетенции вправе запрашивать от государственных органов документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных; заслушивать на заседаниях Совета представителей государственных органов и иных организаций по вопросам, входящим в его компетенцию; в целях выработки предложений по конкретным проблемам, отнесенным к его компетенции, создавать рабочие группы и комиссии.

*Принцип политической стабильности*. Политическая стабильность, как основополагающий принцип деятельности РК, характеризуется наличием необходимых условий и факторов, обеспечивающих сохранение обществом гражданского мира и социальной интеграции на основе достижения баланса интересов различных политических сил, своевременного легитимного разрешения возникающих проблем и противоречий в сфере политики с помощью предусмотренных законом механизмов и средств.

Политическая стабильность обеспечивается политической системой общества и эффективностью осуществления ее функций, что в свою очередь зависит от массовой поддержки граждан, свидетельствующей об одобрении обществом деятельности государства в целом, проводимой им внутренней и внешней политики и доверии к действующему политическому режиму. Основой стабильности государства, как неоднократно отмечал Президент Республики К. К.Токаев, является формула отечественной политической системы казахстанского общества: *«Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство».*

Так, массовая поддержка действующего политического курса в Казахстане выражается в принятии большинством населения основных политических ценностей, установленных Конституцией (принцип единства государственной власти и разделения властей, гласность, многопартийность, идеологическое многообразие, свобода слова и т. д.), определяющих ха-

рактер и способы функционирования политической системы казахстанского общества.

К основным условиям, влияющим на уровень массовой поддержки существующего политического режима, относятся также: наличие демократических институтов и механизмов, обеспечивающих участие населения в политическом процессе; безопасность и правовые гарантии личности, уровень материальной обеспеченности и социальной защищенности граждан. «*Наша общая задача*, – подчеркивается в Послании Президента Республики К.К. Токаева «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», от 2 сентября 2019 г. – воплотить в жизнь концепцию «Слышащего государства», которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан. Только путем постоянного диалога власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики».

В поддержании политической стабильности особое значение имеют утвердившиеся в обществе легитимные способы борьбы политических партий за власть, правовые гарантии безопасности участия граждан и общественно-политических организаций в политической деятельности, и особенно, в оппозиционных движениях, отстаивающих свои политические интересы и претендующих на политическое участие во власти. Как видно, для поддержания политической стабильности в долгосрочной перспективе необходимо всемерное содействие развитию многопартийности, политической конкуренции и плюрализма мнений в обществе.

Политическая стабильность зависит от уровня и характера политических позиций лидеров политических партий и общественно-политических движений и организаций, от их умения выражать общенациональные интересы и консолидировать политическую волю граждан, от способности к критическому анализу своей деятельности, от соблюдения ими нравственных и правовых норм. Соответственно политическая стабильность невозможна без постоянной поддержки и укрепления институтов гражданского общества на основе их вовлечения в обсуждение наиболее актуальных общегосударственных задач с целью их полнокровного решения. И для выполнения данной важнейшей задачи укрепления политической стабильности в обществе создан представительный по своему составу *Национальный Совет общественного доверия*, как консультативно-совещательный орган при Президенте Республики, основной целью которого является выработка предложений и рекомендаций по актуальным вопросам государственной политики на основе широкого обсуждения с представителями общественности, политических партий, гражданского общества. Основными задачами Национального совета, согласно ст.2 Указа Президента РК от 17 июля 2019 г. «Об утверждении положения и состава Национального совета общественного доверия при Президенте РК», являются: проведение общественной экспертизы проектов концепций, государственных программ и нормативных правовых актов; рассмотрение значимых стратегических проблем

с учетом мнения гражданского общества; обеспечение конструктивного диалога между представителями общественности, политических партий, неправительственного сектора и государственных органов и осуществление иной деятельности в рамках своей компетенции, не противоречащей законодательству РК. (более подробно о статусе Нацсовета см. в т.2, разд. VII, парагр.12).

Важным условием политической стабильности общества в модернизационный период является ее правовая обеспеченность, достигаемая на основе единства законодательства РК. Система существующих в обществе законодательных и иных правовых норм должна изменяться в соответствии с новыми вызовами времени. С другой стороны, несвоевременное изменение, отставание совершенствования действующего законодательства также оказывает дестабилизирующее воздействие на политический процесс, на взаимодействие политических субъектов и ветвей власти, прямо отражаясь на ухудшении политической стабильности в обществе.

Ключевым показателем политической стабильности общества является также ее способность нейтрализовать негативные воздействия извне, которые могут привести политическую систему в состояние крайней нестабильности и даже разрушить ее. Ведь мировой опыт свидетельствует о том, что взрывная, бессистемная политическая либерализация приводит к дестабилизации внутриполитической ситуации и даже к потере государственности. Поэтому столь важна адекватная реакция государства на угрозу своему суверенитету, своим социальным интересам и безопасности своих граждан, в целях сохранения политической стабильности в стране.

Как видно, политическая стабильность, как и общественное согласие, может быть достигнуто в результате непрерывной и созидательной деятельности государства и общества на основе единства политических, правовых и социокультурных ценностей, закрепленных Конституцией Республики. Соответственно постепенная политическая трансформация Казахстана, как транзитного демократического государства, должна неуклонно осуществляться с учетом интересов государства и народа. «Поэтому мы будем осуществлять политические реформы без «забегания вперед», – отмечается Главой государства, – но последовательно, настойчиво и продуманно. Наш фундаментальный принцип: успешные экономические реформы уже невозможны без модернизации общественно-политической жизни страны».

*Принцип экономического развития на благо всего народа.* В настоящее время экономической основой РК является *рыночная экономика*, для стабильного и эффективного функционирования которой государством должны обеспечиваться использование национальных богатств в интересах и на благо народа, свобода экономической деятельности; неприкосновенность собственности, поддержка конкуренции, ограничение монополистической деятельности и другие начала полнокровной государственной экономической политики.

В Послании Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020г. К.К. Токаев особо отметил, что «экономика обязана работать на благосостояние народа. Усиливающийся общественный запрос на справедливое разделение выгод от роста национального дохода, на эффективные социальные «лифты» обязательно должны найти положительный ответ».

Глава государства следующим образом сформулировал семь основных принципов.

• Справедливое распределение благ и обязанностей.

• Ведущая роль частного предпринимательства.

• Честная конкуренция, открытие рынков для нового поколения предпринимателей.

• Рост производительности, повышение сложности и технологичности экономики.

• Развитие человеческого капитала, инвестиции в образование нового типа.

• «Озеленение» экономики, охрана окружающей среды.

• Принятие государством обоснованных решений и ответственность за них перед обществом.

С учетом блага народа, как общего блага, имеющего абсолютную значимость для всего общества и служащего условием его полнокровной жизнедеятельности и развития, Конституция РК закрепляет вышеуказанные принципы экономической системы общества, которые являются исходными и руководящими началами любой экономической деятельности субъектов предпринимательства.

При этом конституционные принципы экономической системы общества не существуют независимо друг от друга, они взаимообусловлены общей ключевой целью – благом народа, использованием национальной экономики в интересах достижения благосостояния всего общества, как ключевого начала общественного устройства рыночной экономики.

В системе принципов конституционных основ экономического строя государства важная роль принадлежит именно *социально-экономическим правам граждан,* т.к. их реальность является показателем эффективности соответствующего экономического устройства общества. Ключевое значение экономических прав человека и гражданина для обеспечения блага народа состоит в том, что это права, без реализации которых принципы Основного Закона, провозглашающие свободу экономической деятельности, не могут быть воплощены в жизнь

Основополагающими конституционными началами экономического развития страны на благо всего народа являются принципы свободного выбора рода деятельности и профессии, свободы предпринимательской деятельности, реализация которых дает возможность каждому беспрепятственно выбирать вид любой деятельности, не запрещенной законом, создавать предприятия, объединяться с другими гражданами в сфере экономической деятельности.

Данное гарантирование государством экономической свободы возможно лишь путем обеспечения других норм Основного Закона о праве каждого на свободу труда, выбора профессии и рода занятий, неприкосновенности собственности, равной правовой защиты частной и государственной форм собственности, праве каждого на свободу передвижения и т.д.

Без государственного гарантирования фундаментальных принципов экономической деятельности, закрепляемых в Конституции, экономическая свобода граждан не состоится, т.к. свобода труда, защита собственности и свобода передвижения – это основа не только рынка труда и социальной мобильности граждан, но и основа всей отечественной рыночной экономики, основанной на частной собственности, свободной конкуренции и принципах открытости.

В силу вышеуказанного, конституционный принцип экономического развития на благо всего народа является приоритетным направлением экономической функции государства. Более того, уроки мирового экономического кризиса 2009 г. ярко показали, что для современной рыночной экономики должны быть характерны эффективное государственное регулирование, основанное на экономическом планировании и целесообразном государственном вмешательстве в экономику в целях обеспечения общего блага.

Следовательно, с учетом весомого влияния государственной собственности на развитие экономики РК, выступающей материальной основой публичной власти, необходимо отметить, что основным ее назначением также является служение на благо всего народа. И, в первую очередь, речь должна идти о реализации социальных целей государства, ответственного за экономическое развитие общества, в том числе в сферах сглаживания негативных социальных последствий действия рыночной экономики в целях защиты социально уязвимых слоев населения, обеспечения баланса общественных и частных экономических интересов.

Основой стабильного экономического развития общества, одним из устоев его экономической системы является и деятельность гражданского общества в сфере экономики, основанной на частной собственности, также ответственного за экономическое развитие на благо всего народа. Частная собственность, в соответствии с предписаниями п.2 ст.6 Конституции РК, *«обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу»*, должна служить и интересам общества и быть подконтрольна ему, обеспечивая определенную меру социальной справедливости в обществе. Как видно, такая конституционная формула раскрывает природу частной собственности, имеющей ярко выраженное социально-политическое содержание во взаимосвязи с социально-ориентированной политикой государства, отражая объективные потребности развития экономики Казахстана[1].

[1] О решениях Конституционного Совета РК по вопросам экономических отношений см.: *Стамкулов У.М., Артемьева Е.А.* Основы права собственности в решениях Конституционного Совета. – В кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма – Алматы, 2015. – С. 258- 268.

Соответственно рассматривая частную собственность, как социальную функцию собственника, осознающего свою ответственность не только за собственное благополучие, но и за экономическое развитие общества, государство вправе направлять развитие права частной собственности в интересах обеспечения общественного блага, как блага народа.

*Принцип казахстанского патриотизма.* Патриотизм (греч. πατριώτης – соотечественник, πατρίς – отечество) представляет собой нравственный и политический принцип, социальное чувство, содержанием которого является любовь к Родине и готовность пожертвовать своими интересами ради неё.

В Стратегии «Казахстан–2050» отмечается, что надо воспитывать в себе и наших детях *новый казахстанский патриотизм*. Это, прежде всего, гордость за страну, если государство гарантирует каждому гражданину качество жизни, безопасность, равные возможности и перспективы. Именно такой подход государства дает нам прагматичный и реалистичный взгляд на вопрос воспитания патриотизма, при котором каждый гражданин Казахстана должен быть твердо уверен в завтрашнем дне, в будущем и обрести чувство хозяина на своей земле, когда есть *возможности для развития,* личного и профессионального роста. И главная задача государства при этом, чтобы цели государства и гражданина совпадали по всем основным направлениям, формируя у граждан реальное осознание своей сопричастности к народу Казахстана, к своему Отечеству и старание делать всё необходимое для развития и процветания своей Родины.

Соответственно подлинный патриотизм предполагает гордость достижениями и культурой своей родины, желание сохранять её характер и культурные особенности и личностную идентификацию, как особое эмоциональное переживание своей принадлежности к стране и своему гражданству, языку, традициям с другими членами своего народа, любовь к своей родине и стремление защищать ее интересы.

«Гражданин-патриот занимает активную жизненную позицию, отстаивает независимость Казахстана; являет собой пример уважения прав, свобод и достоинства всех людей»[1].

Базовым вектором укрепления и развития нового казахстанского патриотизма является общенациональная патриотическая идея «Мәңгілік Ел», выдвинутая Елбасы Н.А. Назарбаевым, консолидирующими ценностями которой являются принципы гражданского равенства, трудолюбия, честности, культа учености и образования, государственной светскости.

В ходе формирования патриотизма складываются казахстанская идентичность и единство, как непрерывный поколенческий процесс, базирующийся на том, что каждый гражданин, независимо от этнического происхождения, связывает свою судьбу и будущее с Казахстаном. Единое прошлое, совместное настоящее и общая ответственность за будущее связывают казахстанское общество в одно целое: «У нас одно Отечество, одна Родина

[1] *Артемьева Е.* Воспитание патриотизма. – Юридическая газета, 2020, 3 марта.

– Независимый Казахстан».И главные принципы казахстанского единства и согласия формулируются как ключевые идеи: «Единство в многообразии», «Одна страна – одна судьба».

Как видно, новый казахстанский патриотизм, прежде всего, включает в себя формирование патриотического сознания граждан, сплоченных вокруг стратегических целей развития страны на принципах казахстанской идентичности и единства, без которого невозможно построение сильного демократического государства.

Содержание казахстанского патриотизма включает в себя не только глубокое чувство любви и верности своей Родине, народу, но и созидательный характер деятельности каждого гражданина на благо своей страны. Всё это возлагает особые задачи на центральные и местные исполнительные органы, участвующих в реализации государственных программ и проектов, направленных на формирование казахстанского патриотизма, укрепление исторической памяти и духовно-культурного наследия народа, а также мер по развитию демократических устоев государства, основанного на принципах духовного единства казахстанского общества.

Все это определяет ведущую роль институтов государства, семьи и образования в воспитании достойных граждан – патриотов независимого Казахстана. «Достойный гражданин – это человек, обладающий суммой необходимых знаний, которые будут использованы на благо нашего Отечества, – как отмечает Президент Республики К.К. Токаев. – Достойный гражданин – это патриот Казахстана. Другой Родины у нас нет!». Поэтому в условиях активного и интенсивного вхождения в жизнь молодых людей социальных сетей крайне важно развитие у молодежи общечеловеческих ценностей, расширение их патриотического мировоззрения и мотивации патриотической деятельности на благо Родины.

Такой патриотизм, как необходимый компонент модернизации исторического сознания молодых людей, выражается в изучении национальной истории, восприятии культуры и героических событий полиэтнического общества, готовности к созидательной деятельности во благо своей Родины – Республики Казахстан.

Формирование патриотизма, базируясь на конкретном историческом фундаменте, является одним из основополагающих факторов укрепления общественного согласия, важнейшим показателем нравственности граждан, их социально-ориентированного поведения. Социокультурные ценности патриотизма проявляются в потребности и желании молодого человека своими знаниями и творческим потенциалом содействовать сохранению стабильности и толерантных отношений, благополучию и процветанию страны. Как видно, подлинный патриотизм способствует социализации молодежи в социокультурном пространстве.

*Принцип решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.* Как отмечалось выше, народовластие, как основа конституционного строя РК, означает признание народа в каче-

стве единственного источника и верховного носителя всей государственной власти. Народ осуществляет власть самостоятельно и независимо от каких-либо социально-политических сил. Только народ вправе осуществлять государственную власть в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. И никто, кроме народа, не может претендовать на власть. В этой связи в п.3 ст.3 Конституции РК закрепляется: «Никто не может присваивать власть в РК. Присвоение власти преследуется по закону».

Как видно, из норм Основного Закона четко и недвусмысленно вытекает: именно народ является исходным и конечным пунктом демократической легитимации. Соответственно конституционный принцип решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами означает, что решение важнейших вопросов жизни государства нуждается в легитимации, исходящей только от народа или восходящей к нему.

В соответствии с исходными конституционными положениями о народе, как исходном и конечном пункте демократической легитимации, как базовым в понимании демократии, п.2 ст.3 Основного Закона закрепляется: «Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам».

Правовое регулирование форм непосредственной демократии, функционирования государственных органов и местного самоуправления составляют значительную часть предмета конституционного права и будут рассмотрены в разделах V-XIII настоящего академического курса (том 2 издания).

Можно констатировать, что основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан являются незыблемыми ценностями нашей Конституции, народа Казахстана и являются основой эволюционного, прогрессивного развития нашего государства и общества.

**Рекомендуемая литература:**

1. Амиров Н.К. О конституционных принципах общественного согласия и политической стабильности. – Правовая реформа в Казахстане, 2015, №1. – СС. 6-9;

2. Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета РК. – Алматы, 1994;

3. Джаксыбеков А. Нур-Султан (Астана) – символ независимости Казахстана. – В кн.: Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук). – СС. 75-85;

4. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

5. Котов А.К. Суверенный Казахстан: гражданин, нация, народ. – Алматы, 1997;

6. Кубеев Е.К. Конституционный строй РК. – Караганда, 1998;

7. Кубеев Е.К. Теоретико-правовые аспекты развития конституционного строя РК. – Караганда, 2012;

8. Назарбаев Н.А. В сердце Евразии. – Алматы, 2005;

9. Нурпеисов Е. К., Котов А. К. Государство Казахстан: от ханской власти к президентской республике. – Алматы, 1995;

10. Послание КС РК от 16 июня 2015 г.;

11. Сапаргалиев Г., Мухамеджанов Б., Жанузакова Л., Сакиева Р. Правовые проблемы унитаризма в РК. – Алматы, 2000.

## *Глава 2. Конституционные основы общественно-политических отношений*

### § 1. Конституционно-правовые основы политического и идеологического многообразия

Политическая власть в обществе, управление делами общества и государства осуществляется особым политическим механизмом – политической системой[1].

Под политической системой понимается универсальная управляющая система современного общества, составные элементы которой (государство и его органы, партии, общественные объединения, профессиональные союзы и др.) связаны политическими отношениями, возникающими в ходе осуществления политической власти в обществе. Все составные элементы политической системы выполняют свою роль в обществе в соответствии с Конституцией и законодательством РК.

На основе сотрудничества и состязательности в политической системе складываются политические отношения между различными социальными слоями, группами граждан и их объединений в связи с их участием в осуществлении политической власти народа. Политические отношения должны соответствовать предписаниям Основного Закона и, в конечном счете, должны использоваться для необратимого демократического развития общества.

На основе взаимодействия различных институтов политической системы в соответствии с нормами права посредством использования государственной власти, участия в конкурентном соперничестве за власть в различных процедурах происходит регулирование важнейших общественных отношений, распределение и потребление ресурсов общества, других социальных благ.

Среди институтов политической власти в обществе центральное место занимает *государственная власть*, что объясняется спецификой механизма ее осуществления и возникающих на ее основе политических отношений, связанных с суверенностью, единством, самостоятельностью и всеохватывающим характером такой власти, источником которой является народ.

Конституционное провозглашение политического многообразия в условиях фактического запрета какой-либо обязательной идеологии обогащает политическую жизнь общества, дает возможность гражданам и их объ-

[1] Вопросы политики в ее внутренних и внешних аспектах, политических отношений и институтов, средств и методов осуществления, исследуются и изучаются различными гуманитарными науками, в первую очередь, политической наукой, или политологией. С середины 80-х годов прошлого столетия она прочно завоевала самостоятельное место в системе дисциплин, смежных с конституционно-правовой наукой. Поэтому авторами основное внимание читателей сконцентрировано именно на конституционных и конституционно-правовых отношениях и институтах.

единениям самостоятельно выбирать и следовать выбранной ими системе идеологических и политических взглядов. Как видно, политическое многообразие, по сути, не совместимое с идеологическим единообразием, может реализовываться только в условиях идеологического многообразия.

Политическое многообразие создает реальную возможность участвовать в политической жизни общества политическим партиям и иным общественно-политическим объединениям граждан (движениям, ассоциациям, фондам и др.). Конституционная свобода политических партий в рамках закона способствует более полной реализации народовластия в стране, вовлечению в политическую деятельность новых групп населения, формированию полнокровной многопартийной системы.

Вместе с тем принцип политического многообразия – это не только возможность гражданина состоять в политической партии, но и не состоять ни в какой партии, быть беспартийным. Такая возможность гарантирует равные права гражданам на участие в политическом процессе, независимо от их партийной принадлежности.

Пунктом 2 ст.5 Конституции РК закрепляется равенство общественных объединений перед законом, не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

Вместе с тем, согласно предписаниям п. 3 ст. 5 Конституции РК, запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

В целях обеспечения государственного суверенитета Республики, в Казахстане также не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.

Важное значение для построения демократического, правового государства и становления институтов гражданского общества в Казахстане имеет и идеологическое многообразие (плюрализм) как основа конституционного строя государства. Принцип идеологического многообразия (плюрализма), являясь необходимым условием развития всех составных институтов формирующегося в Казахстане гражданского общества, предполагает формальное равенство идеологий в государстве.

Идеологическое многообразие (плюрализм), как один из устоев демократического развития страны, провозглашается п. 1 ст. 5 Конституции РК, которая гласит: «В РК признаются идеологическое и политическое много-

образие. Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий».

Признание государством идеологического многообразия (плюрализма) вытекает также из содержания статей Конституции РК, гарантирующих свободу слова и творчества, запрет цензуры (п.1 ст. 20 Конституции), а также закрепивших право каждого на свободное получение и распространение информации любым, не запрещенным законом способом (п. 2 ст. 20 Конституции), право каждого на свободу совести (ст.22 Конституции), право граждан на свободу объединений (п. 1 ст. 23 Конституции) и др.

Идеологическое многообразие представляет собой необходимое условие конкуренции политических партий, общественных и иных объединений гражданского общества, предполагая формальное правовое равенство различных идеологий и их организационных форм.

Например, плюрализм в идеологической сфере жизнедеятельности общества предполагает право каждого человека, социальных групп, политических партий и иных общественных объединений:

• свободно развивать свои воззрения и научные теории идеологического характера;

• распространять и защищать их с помощью всех существующих информационных и иных технических средств;

• активно работать над практическим осуществлением своих политических, правовых и иных идей путем разработки программных документов, законопроектов, представления их на рассмотрение общественных и государственных органов, участия в поддержке и реализации уже принятых этими органами предложений и т.д.

Вместе с тем в правовой литературе закономерно ставится вопрос: *можно ли в условиях перехода к демократии, построения правового государства говорить об идеологической функции конституции? Оказывает ли конституция какое-либо идеологическое воздействие? Может ли государство навязывать гражданам свою идеологию?* Ответы на эти вопросы часто даются прямо противоположные: от признания в качестве обязательной идеологической функции конституции до отстаивания идеологической природы конституции и конституционного строя.

На наш взгляд, глубоко прав академик Г.С. Сапаргалиев, отмечая, что разные «идеологические и политические течения возникают и существуют для того, чтобы влиять на государственную и общественную жизнь. Государство не может относиться безучастно к такому многообразию. Оно из этого многообразия идеологических течений выбирает такие их сегменты, которые служат не групповым интересам отдельных этносов, социальных групп, а общим интересам, интересам всего народа»[1].

[1] *Сапаргалиев Г.С.* Парлмаментское право. – Астана, 2009. С. 23. Цит. по: *Айтхожин К.К.* Конституционный принцип идеологического многообразия. – https://bestprofi.com/document/405407461?

Такая позиция поддерживается многими известными учеными-правоведами и философами[1]. Так, любая конституция заключает в себе определенную идеологию. Идеологические свойства конституции более отчетливо выражены в ее ценностях, принципах, нормах-целях, программных установках, в нормах об отношении общества к тем или иным идеологиям. Любая конституция несет на себе отпечаток взглядов своей эпохи и ее создателей. В свою очередь, она оказывает огромное влияние на умы своего, а зачастую и последующих поколений. В этом тоже выражается ее идеологический характер.

*Необходимость государственной идеологии проистекает из самой сущности государства.* Из всемирной истории известно, что главные функции государства: забота о благополучии, мире и спокойствии его граждан; защита легитимности власти; формирование идеала общества, к которому стремится каждый его гражданин. Эти функции государства стали доминирующими практически во всех государствах современного мира. Более того, именно идеология была одним из наиболее мощных источников социального могущества политики последних столетий. В этой связи идеология может быть представлена как своеобразная идеальная матрица, задающая наряду с другими подобными образованиями (мифом, религией и индустрией рекламы) способы символизации политических объектов. Привнеся в политический мир собственные методы репродукции смыслозначимых представлений групповых и индивидуальных акторов, идеология сформировала и соответствующие механизмы воспроизводства публичной жизни, и институциональный порядок организации государственной власти. Так что вся политическая архитектура эпохи модерна может рассматриваться как прямой и непосредственный результат использования идеологических инструментов презентации групповых интересов и соответствующих методов функционирования государственной власти.

В любой конституции всегда присутствует определенный идеологический вектор: идеология, отвечающая своему подлинному предназначению, призвана адекватно отражать социальную действительность и стимулировать общественный прогресс, обеспечивающий человеку конкретные жизненные блага и ценности. Такая идеология – необходимый и конструктивный элемент общественного развития. Государство и принимаемые им законы не могут быть идеологически аморфными.

Ведь каждая конституция закрепляет свою систему общественных ценностей и нацелена на то, чтобы на ее основе формировались соответствующие воззрения каждого члена общества. Конституция просто не может не быть идеологическим – в смысле мировоззренческим – документом. Прак-

[1] См.: *Головинов А. В.* Особенности реализации конституционного принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях. – Известия Алтайского государственного университета. 2016.№3. – С.43-46; *Михайличенко И.В.* Конституционные принципы идеологического и политического многообразия как руководящие начала формирования современной партийной системы РФ. – Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 33. – С.27-33.

тически каждое ее слово, все закрепленные в конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны.

Идеология лежит в основе конституций. Конституция не может быть полностью нейтральной к идеологии, хотя может достаточно свободно или жестко устанавливать отношение государственных органов к той или иной системе идей и взглядов.

Всё это позволяет сделать вывод о том, что *отсутствие закрепления в Конституции Республики норм о государственной идеологии не означает, что в ней не закреплена определенная идеологическая доктрина, в соответствии с которой должен строиться процесс государственного строительства в Казахстане.* Например, в основах конституционного строя РК, закрепленных в разделе «Общие положения» Конституции, содержится целостная система фундаментальных, базовых ценностей и принципов, на которых основывается общественное и государственное устройство страны.

Именно в силу этого Конституция РК представляет собой Основной Закон государства и общества с особой нормативно-ценностной ориентацией, состоящей из норм-идей, программных норм-целей и норм-принципов, проходящих сквозной идеей через все разделы и статьи Конституции.

В отечественной правовой литературе является бесспорным вывод о том, что в основе конституционных идей лежит государственная идеология народа Казахстана, которая отражает интересы казахской нации, всех национальных (этнических) групп, содержит идейные оценки всех проявлений реальности с позиции их общих и специфических интересов и служит их всестороннему развитию[1].

«Признание идеологического многообразия, – отмечает в этой связи Г.С. Сапаргалиев, – означает допущение существования самых различных идеологических воззрений и течений, порою противостоящих друг другу. Главное условие легитимности состоит в том, чтобы ни одно идеологическое течение не претендовало на исключительное право стать государственной идеологией. Ликвидация господства одной идеологии, допущение идеологического многообразия, безусловно, благоприятно влияют на общественное сознание, духовно раскрепощают людей, освобождая их от «прокрустова ложа» одной всеобщей идеологии, от пагубного единомыслия и способствуют идейному развитию общества».

Благодаря данным идеологическим свойствам Конституция является фундаментальным и системным юридическим выражением основных идейно-политических ценностей государства и общества, определяющих современное демократическое развитие страны.

Более того, в программных нормах-целях Основного Закона, прокладывающих связи между настоящим и будущим, закреплены базовые ценности народа, на которые должно ориентироваться государство и общество. Про-

[1] Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан: Монография. – Астана, 2009. – С. 24.

граммные нормы-принципы Конституции, как демонстрация определенной идеологии в ее сжатом, спрессованном виде, в форме четких конституционных формулировок, обеспечивают необходимый простор для развития и совершенствования прогрессивных тенденций в пределах очерченного правового пространства, дают нормативный прогноз, определяют требования к становлению и всемерному развитию новых общественных отношений.

Соответственно воспитательное воздействие Конституции базируется на признании государством идеологического многообразия, которое строится на обширном социальном содержании жизнедеятельности общества и государства.

Проведение в жизнь государственной идеологии, выраженной в ценностях, принципах, идеях и нормах Основного Закона, зависит в будущем от результатов политической борьбы с использованием законных форм и методов различных партий, общественно-политических объединений, движений и организаций, как носителей той или иной идеологии.

Вместе с тем идеологическое многообразие в то же время призвано гарантировать смену идеологии государственной политики или идеологии правящей партии, если субъекты – носители той или иной идеологии – перестанут пользоваться поддержкой широких народных масс.

Таким образом, идеологическое многообразие воспринимается в контексте современного конституционного процесса, основанного на невмешательстве государства в идеологическую полемику субъектов политического и иного диалога, разрешать теоретические споры, т.к. в свободе мысли и творчества заключается важная гарантия формирования гражданского общества.

Вместе с тем РК как формирующееся конституционное государство, должна защищать себя от распространения антидемократических идеологий и их организационных форм, не допуская деятельность политизированных институтов гражданского общества, стремящихся насильственным путем изменить конституционный строй страны.

Особая значимость идеологического многообразия состоит в том, что в силу того, что Основной Закон является документом долговременного исторического действия, она способна соединять поколения казахстанского народа, концентрировать смысл их деятельности на первостепенных задачах строительства демократической государственности и социально-ориентированной рыночной экономики. Очевидно, что все это требует формирования государственной правовой идеологии, основанной на исторической правовой памяти казахского народа, как государствообразующего этноса, всего казахстанского общества, а также достижениях общечеловеческой правовой цивилизации.

Принцип идеологического многообразия взаимосвязан и взаимообусловлен с институтом прав и свобод личности, закрепленных в Конституции. Именно во взаимосвязи с данным институтом осуществляется реализация

принципа идеологического многообразия. В этом контексте Конституция предписывает широкие гарантии идеологического многообразия, которое обеспечиваются через совокупность конституционных прав и свобод личности, направленных на возможность различных форм их самовыражения.

Поэтому конституционное положение о том, что в РК признаются идеологическое и политическое многообразие, являясь реакцией формирующегося демократического государства на советский опыт идеологического монизма, тем не менее, не может восприниматься вне контекста других конституционных норм об абсолютной ценности прав человека.

Всемерный учет принципа идеологического многообразия Основного Закона в ходе демократического обустройства Казахстана необходим для правильного понимания не только теоретических основ Конституции, но и практических проблем реализации казахстанского конституционализма. В современных условиях модернизации казахстанского общества, всесторонний и фундаментальный анализ основных функций Конституции РК служит основой для разработки механизма реализации Конституции, поиска эффективных моделей ее влияния на различные сферы общественной жизни (правовую, политическую, экономическую, социально-культурную и др.) в целях полнокровного раскрытия потенциала Основного Закона.

В этой связи конституционно-правовая практика наглядно показывает, что Конституция РК способна активно воздействовать на воспитание граждан в духе законопослушания, взаимного уважения, взаимной ответственности, утверждать в обществе идеалы гуманизма, социальной справедливости, солидарности и партнерства во взаимоотношениях личности, общества и государства.

Представляется необходимым уделять постоянное внимание вопросам формирования конституционного правосознания, конституционно-правовой культуры, как стержневого основания правовой культуры граждан. Важно также широкое распространение эффективного опыта конституционно-правовой пропаганды (например, общественно-политических викторин, акций и других мероприятий), направленного на осуществление задач формирования демократической и правовой государственности, стоящих перед казахстанским народом.

Таким образом, конституционно закрепленное идеологическое многообразие обладает всеми качествами системной целостности, в которых проявляются ее имманентные, специфические свойства, вытекающие из качественной самостоятельности Основного Закона как особого социально-политического и правового феномена. Все это говорит о необходимости наполнения нынешнего конституционного процесса реальным политическим, правовым и экономическим содержанием в целях эффективного проведения в жизнь принципов, идей и норм Основного Закона государства.

## § 2. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений в Республике Казахстан

В Казахстане на основе формулы: *«Сначала – экономика, потом – политика»*, когда каждый этап политических реформ увязывается с уровнем развития экономики, сформирована современная модель рыночной экономики, основанная на частной собственности, свободной конкуренции и принципах открытости. Вследствие этого экономическую систему конституционного строя РК составляет *социально-ориентированная рыночная экономика*, в рамках которой производство и распределение товаров и благ осуществляется в основном посредством рыночных отношений, участниками которых выступают субъекты хозяйствования, находящиеся между собой в отношениях конкуренции.

Для стабильного и эффективного функционирования рыночной экономики государством обеспечиваются использование национальных богатств в интересах всего общества; свобода экономической деятельности; неприкосновенность собственности, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых и иных ресурсов; поддержка конкуренции и другие начала полнокровной государственной экономической политики. Основными направлениями становления и формирования рыночной экономики в 1990-е гг. в Казахстане стали приватизация и разгосударствление экономически значимой для общества и государства собственности, заложившие основы рыночного хозяйствования в стране.

Как видно, материальной основой жизни общества являются экономика, труд людей и их трудовых коллективов, свобода труда и законной предпринимательской деятельности. Ни одно общество не способно существовать, ничего не производя, поэтому оно заинтересовано в создании благоприятных условий для экономической деятельности граждан и их объединений.

По большому счету, дальнейшее развитие существующей рыночной экономики развивается по пути ее последовательного преобразования в конституционную экономику.

Конституция РК закрепляет *принципы экономического строя, которые являются исходными и руководящими началами любой экономической деятельности*. При этом принципы, как и сами конституционные положения, не существуют независимо друг от друга, они взаимообусловлены, связаны друг с другом, являясь продолжением другого, а иногда и раскрывая предыдущие начала экономического устройства общества.

Ключевым конституционным началом общественного устройства рыночной экономики, прежде всего, является закрепление в Конституции РК такого основополагающего принципа деятельности Республики, как *экономическое развитие на благо всего народа*, т.е. использования национальной экономики в интересах достижения благосостояния всего общества.

Таковым по своей значимости является также *принцип свободы экономической деятельности (свободы труда и свободного выбора рода*

*деятельности, свободы предпринимательской деятельности и др.)*, важными элементами которой являются труд, капитал, товарно-денежные отношения, необходимые для участия людей в производстве, распределении, перераспределении материальных и иных благ для удовлетворения своих потребностей. Свобода экономической деятельности дает возможность каждому беспрепятственно выбирать вид и характер любой экономической деятельности, не запрещенной законом, создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности, в том числе с целью извлечения прибыли, объединяться с другими гражданами по экономическим интересам.

Данное гарантирование государством экономической свободы возможно лишь путем обеспечения других норм Основного Закона о праве каждого на неприкосновенность собственности, равной правовой защиты частной и государственной формы собственности, праве каждого на свободу передвижения и т. д. Без государственного гарантирования фундаментальных принципов экономической деятельности экономическая свобода не состоится, т.к. свобода труда и свобода передвижения – это основа не только рынка труда, но и базовая основа всей рыночной экономики.

Все это говорит о том, что в системе принципов конституционных основ экономического строя РК важная роль принадлежит именно *экономическим правам граждан*, т.к. их реальность является показателем эффективности соответствующего экономического устройства общества. Важность экономических прав человека и гражданина состоит в том, что это права, без реализации которых принципы Основного Закона, провозглашающие свободу экономической деятельности, не могут быть реализованы.

Под конституционными экономическими отношениями понимаются важнейшие общественные отношения, связанные с обладанием собственностью, производством, обменом, потреблением и распределением материальных благ. Как видно, исходным ключевым моментом конституционного регулирования экономических отношений является собственность как *форма присвоения субъектами права определенных материальных благ и возникающих между ними отношений по поводу такого присвоения, урегулированных правом.* При этом, как отмечается в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. «экономика обязана работать на повышение благосостояния народа. Усиливающийся общественный запрос на справедливое разделение выгод от роста национального дохода, на эффективные социальные «лифты» обязательно должен найти положительный ответ».

Так, особое значение собственности, которая должна, как национальное достояние, служить как на благо общества, так и отдельного человека, объясняется тем, что именно собственность является основой прав и обязанностей личности в области экономических отношений. В этой связи право собственности, как фундаментальный конституционно-правовой институт, представляет собой совокупность правовых норм по поводу присво-

ения, приобретения, использования собственниками материальных благ, порядку их использования и способов защиты состояния присвоенности имущества, как определенного материального блага.

Как видно, право собственности, выступая как вещное и абсолютное право, представляет собой субъективное право с набором соответствующих полномочий собственника, установленных нормами действующего права. Конечно же, основную роль в правовом регулировании отношений собственности, как правового института, закрепляющего фактическое состояние присвоенности материальных благ и устанавливающих правомочия собственника над имуществом, правовые способы защиты собственности, играют нормы гражданского права.

В сфере действия гражданско-правовых норм отношения собственности, как отношения принадлежности материальных благ, могут принимать товарно-денежную форму, и в этом случае отношения собственности составляют предмет гражданско-правового регулирования, и право собственности понимается, не только как центральный институт гражданского права, но и фундамент всей экономической системы страны.

Именно правовые нормы, закрепленные Гражданским, Предпринимательским кодексами и иными гражданско-правовыми актами, обеспечивают абсолютный характер прав собственника на обособленное имущество в гражданском обороте, реализацию полномочий собственника в гражданско-правовых отношениях.

Но вместе с тем основы отношений собственности регулируют нормы Конституции РК. Например, конституционное развитие Казахстана показало, что нормы Основного Закона призваны решать вопросы учреждения новых институтов собственности, форм и видов собственности и их места в экономической системе общества, установления принципов сосуществования и функционирования различных форм собственности, а также основных политических и правовых средств и способов защиты отношений собственности.

Так, согласно конституциям времен Казахской ССР, правовая категория собственности, наполненная социально-экономическим содержанием, использовалась в качестве самостоятельной конституционной ценности, предопределяющей тип экономических отношений, политические и социальные устои социалистического общества. Основу конституционной конструкции собственности составляли положения о том, что социалистическая собственность является фундаментальной основой экономического устройства государства.

Например, ст.10 главы 2 «Экономическая система» Конституции Казахской ССР 1978 г. было установлено: «Основу экономической системы Казахской ССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Социалистической собственностью является также имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необ-

ходимое им для осуществления уставных задач. Государство охраняет социалистическую собственность и создает условия для ее приумножения. Никто не вправе использовать социалистическую собственность в целях личной наживы и в других корыстных целях».

Небезынтересно, что такое четкое определение Основным Законом категории собственности, как экономической категории, позволяло дать ответ на вопрос о *типе собственности, на котором основано устройство общества и государства, а также обеспечить объективную правовую базу для четкого определения юридического содержания собственности, обусловливавшей формы и виды собственности и основы их регулирования в текущем законодательстве.*

Из вышеуказанного видно, что закрепленная Конституцией правовая категория собственности, как фундамента экономической системы общества, в определенной степени предопределяет не только природу экономических отношений, но и природу экономической власти в обществе. Отсюда очевидно, что экономическое содержание категории собственности, установленное Конституциями КазССР, указывает на *объективную взаимосвязь отношений собственности с экономической и политической властью в обществе и иными основополагающими социальными параметрами социально-политической жизни.*

В дальнейшем значительным этапом в развитии конституционных основ института права собственности в Казахстане стала Декларация о государственном суверенитете КазССР, в п. 9 которой торжественно закреплялось: «В Казахской ССР обеспечивается многообразие и равенство форм собственности и гарантируется их защита».

15 декабря 1990 г. Верховным Советом КазССР принимается Закон «О собственности в Казахской ССР», в котором впервые были закреплены основные принципы и понятия права собственности, включая право частной собственности, послуживший базой для принятия Верховным Советом республики целого ряда законов (о предприятиях, хозяйственных товариществах и акционерных обществах, о приватизации, об иностранных инвестициях и др.).

В конституционном законе РК о государственной независимости РК также закреплялось: *«РК обладает самостоятельной экономической системой, соответствующей статусу независимого государства и основывающейся на многообразии и равенстве всех форм собственности»*.

С учетом норм данных исторических правовых актов, Раздел II Конституции РК 1993 г. содержал отдельную главу «Собственность и предпринимательство» (статьи 45-49). Так, ст.45 Конституции провозглашалось: «Экономика РК основывается на многообразных формах собственности. Государство обеспечивает равенство перед законом всех субъектов собственности. Объекты и субъекты собственности, разновидности их основных форм, пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом». Статьей 18 Конституции Республики

также закреплялось, что: «Гражданин Республики имеет право быть собственником. Собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом. Использование имущества не должно наносить ущерб экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства».

Отношениям собственности посвящены статьи 6 и 26 Конституции РК 1995 г. Так, статьей 6 Основного Закона установлено: «1. В РК признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. 2. Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом. 3. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом».

Как видно, Конституцией РК особо урегулирован важный для народа вопрос о собственности на землю, как основе его жизнедеятельности: земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности, но земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. И государство должно помогать именно предприимчивым, ответственным и инициативным предпринимателям, которые умеют и хотят работать.

Принципиальной представляется и жесткая позиция Елбасы Н.А. Назарбаева и Президента Республики К.К.Токаева по вопросам поддержки частного предпринимательства, когда попытки воспрепятствовать развитию бизнеса, особенно малого и среднего, должны рассматриваться как преступление против государства. А каждый законопослушный предприниматель вправе требовать для своего бизнеса безусловной государственной защиты и надежных правовых гарантий. Более того, мировой опыт свидетельствует: обеспечение прав и свобод частных предпринимателей является критически необходимым для развития экономики и для общественно-политической жизнедеятельности государства.

Нормами статьи 26 Конституции РК закрепляется: «1. Граждане РК могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество. 2. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. 3. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения».

Как видно из норм Конституции РК, *конституционная характеристика права собственности сделана в сугубо цивилистическом аспекте содержания понятия собственности. Основным Законом, за исключением нормы о том, что «собственность обязывает, пользование ею должно*

*одновременно служить общественному благу»*, не дается базового нормативного представления о роли права собственности в качестве важнейшей категории экономических отношений в системе фундаментальных общественных отношений, не раскрывается социальная, экономическая природа категории собственности, как социальной реальности.

Между тем право собственности, как *фундамент общественного строя*, основано на экономических отношениях собственности, производно от них, отражая в той или иной мере *соответствие объективных отношений собственности социально-политическим реалиям государственной действительности.* И, прежде всего, речь идет в данном случае о связи экономического содержания собственности с категориями *власти и управления, правами и свободами человека* (определении реального статуса свободы личности, субъектов экономической власти, распределения собственности, концентрации собственности у одних слоев общества и отсутствия собственности у других социальных групп и др.), т.к. где нет собственности, там в принципе невозможны свобода, право, государственная власть.

Например, социально-политическая действительность ярко показывает, что формы собственности составляют *основу участия различных слоев общества в политическом властвовании*, оказывают несомненное воздействие на процессы обладания экономической властью и ее перераспределения в обществе, а также на способы их влияния на политические факторы социального развития. Все это говорит о том, что конституционный институт права собственности категорически нельзя отрывать от экономической сути категории собственности вообще, также подлежащих конституционно-правовому регулированию.

Для экономической системы Казахстана характерны две формы собственности: частная и государственная, которые в соответствии с предписаниями п.1 ст.6 Конституции РК признаются и равным образом защищаются.

Право собственности, согласно положениям п. 1 ст. 188 ГК РК (Общая часть): *«есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом»*. Право владения представляет собой юридически обеспеченную возможность осуществлять фактическое обладание имуществом. Право пользования представляет собой юридически обеспеченную возможность извлекать из имущества его полезные естественные свойства, а также получать от него выгоду. Выгода может выступать в виде дохода, приращения, плодов, приплода и в иных формах. Право распоряжения представляет собой юридически обеспеченную возможность определять юридическую судьбу имущества.

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, в том числе отчуждать это имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь

собственником, свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Казахстанский исследователь Б. Тлеулесова правильно отмечет, что вопросы права собственности практически вплетены в систему Конституции РК и конституционного права, являющегося фундаментальной отраслью всей системы казахстанского права. В этой связи она полагает необходимым согласиться с позициями по схожему вопросу с российскими учеными, подчеркивающими, что «верным будет вести речь не об институте экономических отношений, а об институте собственности в конституционном праве. Он понимается в широком смысле как система, урегулированная правом, исторически изменяющихся общественных отношений между людьми в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных и духовных благ и в узком смысле - как имущество, принадлежащее лицу. При этом в широком смысле понятия институт собственности регулируется конституционным правом, а в узком смысле – иными отраслями права с учетом конституционных норм»[1].

Так нормами п.1 ст.6 Конституции РК закрепляется: «В РК признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность»[2].

Субъектами права государственной собственности могут быть государство в целом, административно-территориальные единицы (области, районы, города и др.), органы государства. Имуществом на праве государственной собственности органы государства управляют административными методами.

Субъектами права частной собственности признаются физические и юридические лица. Имуществом на праве частной собственности распоряжаются их частные владельцы (граждане, лица без гражданства, иностранные граждане, юридические лица и др.).

Пунктом 3 ст. 6 Конституции РК также закрепляется: «… Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и пределах, установленных законом». Правомерное владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их частными собственниками свободно, если это не нарушает прав и законных интересов других лиц, не наносит ущерба окружающей среде.

Государство создает условия для эффективного использования как государственной, так и частной собственности, законной конкуренции, защищает законные интересы всех собственников, включая лиц без граждан-

---

[1] *Прозоров И.В.* Закрепление института собственности в конституционном праве России. – Диссертация…кандидата юридических наук. – Пенза, 2010. – С.51.

[2] О конституционно-правовых аспектах права собственности см.: *Стамкулов У.М., Артемьева Е.А.* Основы права собственности в решениях Конституционного Совета в кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография. – Под ред. *И.И. Рогова, В.А. Малиновского*. – Алматы, 2015, – С. 258-268.

ства и иностранных граждан, иностранных юридических лиц, законно работающих на территории РК.

Частная собственность, помимо интересов самого законного собственника, согласно нормам Основного Закона, *ориентирована на выполнение социальной функции, использования для повышения уровня жизни населения и его отдельных слоев.*

Соответственно, отечественная модель социально-рыночной экономики исходить из требования, что государство и частный бизнес должны служить обществу, экономически более сильные субъекты экономических отношений обязаны поддерживать более слабых, опираясь на высокий уровень социальной защищенности всех слоев населения и их социального диалога.

Роль государства в условиях функционирования социально-рыночной экономики заключается также в развитии чувства взаимной ответственности всех субъектов экономических отношений и в корректировке негативных тенденций в конкуренции и распределении доходов населения. Только такая модель социально-рыночной экономики не только позволяет сохранить социальную справедливость и солидарность в сочетании с рыночными отношениями, но и дает возможность развивать общество с точки зрения экономического роста и процветания страны.

Конституцией РК установлен *принцип поддержки конкуренции*, как основы рыночной экономики. Без конкуренции не может быть полноценной рыночной экономики, т.к. только ее посредством в сфере экономики создается механизм естественного ценообразования товаров и услуг, который должен зависеть только от соотношения спроса и предложения.

Согласно Конституции, гарантируется поддержка конкуренции, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. В соответствии с предписаниями Основного Закона, добросовестная конкуренция и предотвращение монополизации являются конституционной основой правовой рыночной экономики, адекватной принципу юридического равенства субъектов экономической деятельности. Данные конституционные требования выступают гарантиями предпринимательской деятельности, как самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Конституционно-правовое регулирование экономических отношений связано и *со свободой предпринимательской деятельности*, осуществляемой в рамках закона и имеющей основной целью извлечение прибыли. Пунктом 4 ст.26 Конституции РК закрепляется: *«Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. …».*

Определение правовых основ государственного регулирования и контроля деятельности в сферах естественных монополий, а также государственного регулирования и контроля за ценообразованием на регулируемых рынкахПравительством возложено на Агентство РК по регулированию естественных монополий.

В этой связи п. 4 ст. 26 Конституции РК провозглашено: «Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается».

Монополистической деятельностью, согласно нормам главы 15 «Монополистическая деятельность» Предпринимательского кодекса, является деятельность субъектов рынка, положение которых дает возможность контролировать соответствующий товарный рынок, в том числе позволяет оказывать значительное влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке.

К монополистической деятельности, ограниченной Предпринимательским кодексом РК, относятся: антиконкурентные соглашения субъектов рынка; антиконкурентные согласованные действия субъектов рынка; злоупотребление доминирующим или монопольным положением.

Так, доминирующим или монопольным положением признается положение субъекта рынка или нескольких субъектов рынка на соответствующем товарном рынке, дающее субъекту рынка или нескольким субъектам рынка возможность контролировать соответствующий товарный рынок, в том числе оказывать значительное влияние на общие условия обращения товара.

Согласно предписаниям ст.174 «Злоупотребление доминирующим или монопольным положением» Предпринимательского кодекса РК: «Запрещаются действия (бездействие) субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение, которые привели или приводят к ограничению доступа на соответствующий товарный рынок, недопущению, ограничению и устранению конкуренции и (или) ущемляют законные права субъекта рынка или неопределенного круга потребителей».

На антимонопольный орган также возлагается формирование и ведение государственного реестра субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение на регулируемых рынках, определенных законодательством РК о естественных монополиях и регулируемых рынках. Утверждение государственного реестра субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение на регулируемых рынках, и внесение в него изменений осуществляются по решению антимонопольного органа. Государственный реестр субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение на регулируемых рынках, утверждается по форме, определяемой антимонопольным органом.

«Недобросовестной конкуренцией, – согласно нормам ст.177 Предпринимательского кодекса РК, – являются любые действия в конкуренции, на-

правленные на достижение или предоставление неправомерных преимуществ. Недобросовестная конкуренция запрещается».

К недобросовестной конкуренции относятся следующие действия: неправомерное использование средств индивидуализации товаров, работ, услуг, а также объектов авторского права; неправомерное использование товара другого производителя; копирование внешнего вида изделия; дискредитация субъекта рынка; заведомо ложная, недобросовестная и недостоверная реклама; реализация (приобретение) товара с принудительным ассортиментом; призыв к бойкоту продавца (поставщика) конкурента; призыв к дискриминации покупателя (поставщика); призыв субъекта рынка к разрыву договора с конкурентом; подкуп работника продавца (поставщика); подкуп работника покупателя; неправомерное использование информации, составляющей коммерческую тайну; реализация товара с предоставлением потребителю недостоверной информации в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара и (или) его производителей; некорректное сравнение субъектом рынка производимых и (или) реализуемых им товаров с товарами, производимыми и (или) реализуемыми другими субъектами рынка.

Таким образом, закрепление в Основном Законе рыночных экономических отношений является основой экономического развития страны, создает условия для позитивного развития предпринимательской деятельности и служит правовой гарантией защиты предпринимательской деятельности, в том числе от недобросовестной конкуренции. Конституционно-правовое регулирование рыночных экономических отношений в Казахстане имеет целью повышение уровня благосостояния всего народа.

## § 3. Конституционно-правовое регулирование социальных отношений в Республике Казахстан

Согласно нормам п.1 ст.1 Конституции, РК последовательно утверждается в качестве социального государства. Его основной целью является достижение социального прогресса, основанного на закрепленных правом и постепенно внедряемых в действительность принципах социального равенства, социальной солидарности, социального партнерства.

«Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватным возможностям государства, – отмечается в этой связи в ПКС РК от 21 декабря 2001 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции РК». – … оборот «утверждает себя» … подчеркивает поступательность развития Казахстана как социального государства, придает характер необратимости и направленности процессу социализации. Утверждение Республикой себя социальным государством предполагает

также развитие в казахстанском обществе социального партнерства и конструктивного оппонирования».

Действенность и функциональность социального государства базируется на нормативной правовой системе, поэтому в современных условиях не только в Казахстане, но и в других странах особое значение придается конституционно-правовому регулированию социальных отношений, обеспечивающему определенное равновесие между социальными слоями населения, образующими в целом социальную основу общества.

Социальное государство – это государство, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех слоев населения посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества в целях *установления в нем начал социальной справедливости и солидарности.*

Социальная защита является одной из важнейших функций современного государства. Известно, что на уровень человеческого развития влияют не только наличие ресурсов, уровень развития экономики, но и в целом социальная политика государства. И возможный отказ от неё ставит под угрозу само существование института государства как такового. Социальное государство перераспределяет материальные блага в соответствии с принципом социальной справедливости ради достижения каждым гражданином достойного уровня жизни, смягчения социальных различий и оказания максимально возможной помощи нуждающимся.

Необходимость такого конституционно-правового регулирования объясняется тем, что государство должно стремиться к обеспечению социальной справедливости и солидарности, сглаживая социальные неравенства и противоречия, и создавая условия для социальной защищенности всех слоев общества, независимо от политических, экономических, социальных и иных факторов. Так, согласно рейтингу стран по индексу человеческого развития (ИЧР), представленному в Докладе о человеческом развитии за 2019 г. Представительства Программы развития ООН (ПРООН) в Казахстане, Казахстан в 2018 г. занял 50-е место их 189 стран и вошел в группу стран с очень высоким уровнем человеческого развития. В период с 1990 по 2018 гг. показатель ИЧР в Казахстане увеличился на 18,5%, а валовый национальный доход на душу населения на 61,8%, ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась на 6,5 года, средняя продолжительность обучения – на 3,7 года.

В науке конституционного права понятие *«социальные отношения»* понимается *в широком и узком смыслах.* В широком смысле, социальные отношения представляют собой все отношения в обществе. Так, *устанавливая правовые основы организации государственного и общественного устройства страны, взаимоотношений государства и личности, Конституция Республики регулируют основы социальных отношений в широком смысле.*

Путем конституционного регулирования обеспечивается определенное равновесие между социальными слоями населения, обеспечиваются социальный мир и социальное согласие в стране. Поэтому задачи государства в области социальных отношений определяются, в первую очередь, обеспечением социального благополучия всех слоев общества, достойной жизни и всестороннего развития человека, создание равных возможностей для всех граждан в достижении такого благополучия.

Под понятием *«социальные отношения»* в узком смысле понимаются *общественные отношения только в социальной сфере жизнедеятельности государства и общества* (сферы отношений между трудом и капиталом, социального обеспечения, образования, здравоохранения, экологии, межнациональных отношений и т.п.). В данном случае речь идет о конституционно-правовом регулировании социальных отношений в сферах отношений между трудом и капиталом, социального обеспечения, образования, здравоохранения, экологии и других областях социальной системы общества.

Социальная система общества представляет собой совокупность различных социальных групп и общностей и отношений между ними, основанных на использовании цивилизованных средств разрешения социальных противоречий в обществе и обеспечения всем социальным слоям общества достойных условий жизнедеятельности. Поэтому в социальной функции государства наиболее ярко выражается его общесоциальное начало: обеспечение человеку достойных условий жизни посредством гарантирования определенного объема социальных благ за счет государства, снятие и смягчение государством социальных противоречий в обществе, обеспечение права каждого на свободу труда, адресная поддержка наиболее уязвимых в социальном отношении слоев населения.

Конституционное объявление РК утверждающимся социальным государством – это не возврат страны к социалистическому государству, на протяжении семи десятилетий обещавшего гражданам всеобщее благосостояние за счет действия экономической системы, полностью управляемой государством. Утверждение Казахстана социальным государством означает, что государство посредством проведения поэтапных экономических реформ стремится к максимально возможному равномерному содействию благу всех слоев населения, обеспечению каждому гражданину достойных условий жизни, как наиболее востребованных, осознанно признаваемых и законодательно закрепленных в обществе социальных стандартов.

Как видно, одним из значимых показателей современного эффективного государства является социальная модернизация, обеспечивающая достижение стабильности и динамичности социально-экономического развития, как основополагающих направлений реализации Стратегии «Казахстан – 2050».

Соответственно социальные аспекты занимают важное место в деятельности РК, как современного эффективного государства, которое уде-

ляет большое внимание программам и проектам, направленным на социальную защиту малообеспеченных слоев населения, удовлетворение их социальных нужд и потребностей, обеспечение конституционных прав граждан в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, труда и занятости и др. Все это способствует социальной сплоченности различных слоев общества, соединению принципов меритократии и равенства возможностей с умеренной перераспредительной политикой, совместимой с эффективной рыночной экономикой.

Критериями социального аудита в данном плане выступают средняя продолжительность жизни населения, величина прожиточного минимума, размер минимальной заработной платы и пенсии, средний уровень доступности высшего образования, медицинского обслуживания и иных социальных услуг, обеспеченности жильем и т.д.

В качестве основ формирующего в Казахстане социального государства, как эффективного, приспособленного к современным вызовам в области социальных отношений необходимо назвать следующие принципы, основанные на нормах Основного Закона государства:

• сочетание гибкости рынка труда с социальной безопасностью в течение всей трудовой карьеры, что предполагает не сохранение во что бы то ни стало рабочих мест, а обеспечение востребованности работника на рынке труда, оказание ему помощи в переобучении и поиске работы;

• переориентация на превентивные действия в области социальной политики, а не на логику компенсации возникающих социальных рисков, индивидуализация социальных услуг, их большая и четкая адресность;

• инвестиции в человеческий капитал – главное достояние общества, т.к. формируемое в Казахстане социальное государство является «государством социальных инвестиций» с эффективной системой образования и финансирования научных исследований. Социальная защита – это образование, без которого представляется невозможным переход общества на инновационный путь развития экономики, немыслимый без инновационной социальной политики. Переход к наукоемкому производству на основе новых информационных технологий и иного инновационного продвижения Казахстана, динамичность предпринимательской среды создают экономическую, материально-техническую базу для эффективной социальной политики;

• борьба с бедностью и социальным отторжением, т.е. поддержание определенного уровня социального сплочения в обществе;

• переход на смешанные (государственные и частные) формы социальной защиты, модернизация государственного сектора социальных услуг, как общественных служб.

В настоящее время в Казахстане функционирует многоуровневая модель системы социального обеспечения в соответствии с принципами рыночной экономики, предусматривающая распределение ответственности за

социальное обеспечение между государством, работодателем и работником на базовом, обязательном и добровольном уровне.

Одновременно с регулярным повышением размеров пенсионных и социальных выплат с начала 2014 г. было введено субсидирование обязательных пенсионных взносов для работающих женщин в период их нахождения в отпусках по уходу за детьми до одного года. Такая мера способствует увеличению их пенсионных накоплений, достижению адекватного уровня их пенсионного обеспечения. Также введены обязательные профессиональные пенсионные взносы в пользу работников, занятых во вредных (особо вредных) условиях труда.

С 1 января 2020 г. внедрена адресная социальная помощь (далее – АСП) нового формата в целях поддержки малообеспеченных семей, обеспечивающая ее прозрачность, справедливость и повышение мотивации к труду. Так, только по итогам 2019 г. АСП, назначенная примерно 486 тысячам семей (около 2,4 млн. человек), выплачена на сумму 244,2 млрд. тенге.

В соответствии с Законом РК от 29 декабря 2008 г. «О специальных социальных услугах» проводится поэтапная реформа системы социального обслуживания с внедрением стандартов оказания специальных социальных услуг в условиях стационара, полустационара, ухода на дому и временного пребывания в государственном, частном и неправительственном социальном секторе.

Для регулирования социально-трудовых отношений и защиты трудовых прав граждан принимаются меры по развитию системы социального партнерства. Так, в целях стабилизации производственных процессов, обеспечения трудовых прав и трудоустройства работников между акиматами областей, работодателями и профсоюзами с начала 2015 г. заключаются меморандумы. По состоянию на 12 июля 2018 г. количество заключенных меморандумов составило 115,1 тыс. из них 1,6 тыс. – с крупными (охват – 81,2%) и 113,5 тыс. – со средними и малыми предприятиями (охват – 67,9%). На всех уровнях действуют трехсторонние комиссии, заключены Генеральное соглашение между Правительством РК, республиканскими объединениями работников и работодателей на 2017-2020 гг., отраслевые и региональные соглашения (на уровне области, города, района).

В настоящее время Министерством труда и социальной защиты создан новый механизм адресной социальной помощи, реализуемый посредством информационной системы «Е-халык», связанный с реализацией государственной программы «Енбек». Такой механизм потребует от центров занятости новой активности в поиске вакантных мест и эффективного взаимодействия с работодателями и малообеспеченными гражданами для трудоустройства малообеспеченных и охвата их другими мерами занятости.

В рамках информационной системы «Е-халык» также реализован новый модуль «Электронная социальная карта», в которой сформированы социальные карты почти 7 млн. казахстанских семей (18,5 млн. человек),

позволяющие определять уровень благополучия семьи. Реализация проекта «Электронная социальная карта» местными исполнительными органами позволит повысить качество предоставляемых социальных услуг, переводя их в проактивный формат, т.е. услуги работников социальной сферы будут оказываться, не дожидаясь заявителя, при выявлении трудной жизненной ситуации. И соответствующая информация социальных работников социальной сферы станет основным для активных слаженных действий межведомственных региональных групп, предоставляющих всевозможные социальные услуги на местах уязвимым категориям населения.

Вместе с тем государство, оставаясь главным актором в социальной области, выполняет функции *координатора в вопросах социальной политики*, делегируя ряд своих полномочий институтам гражданского общества. Речь идет не только о профсоюзах, как традиционных защитниках интересов наемных работников, но и о различных общественных объединениях, ответственном бизнесе. Соответственно социальное государство *призвано обеспечить укрепление социального партнерства и социальной ответственности государства, бизнес-сообщества с растущим удельным весом среднего класса и институтов гражданского общества.*

Как видно, социальная политика РК все более проникается *универсализмом*, как основополагающим принципом социальной политики, характерным для стран Западной Европы, как более эффективного явления по сравнению с адресностью и патернализмом социальной политики. Универсализм социальной политики означает ее направленность на *обеспечение всеобъемлющих равных прав на саморазвитие человека:* социальное обслуживание равномерно распределено на всё население, каждый может рассчитывать на государственную поддержку в случае непредвиденных обстоятельств, и понимает свою социальную ответственность за честную уплату налогов, идущих в том числе, на полнокровное решение задач социальной политики.

Сущность социальной политики РК наиболее полно проявилась *в условиях пандемии*, когда страна и народ столкнулись с огромными трудностями, вызванными условиями чрезвычайного положения и карантина. Именно в этот период государство взяло на себя обязательства по поддержке наиболее социально уязвимых слоев населения, лиц, оставшихся без работы и трудового заработка, а также лиц, заразившихся covid-19. Данным категориям была оказана существенная социальная помощь со стороны государства. Кроме того, пандемия нанесла серьезный урон предпринимательству. Именно в этот период государство оказало поддержку и бизнес-сообществу.

Таким образом, в будущем социальное государство должно быть переориентировано с приоритета оказания прямой материальной помощи нуждающимся на то, чтобы создавать для таких людей *условия, благоприятствующие повышению их материального, социального и образовательного статуса, стимулируя самозанятость и непрерывное образование насе-*

*ления.* При этом особое внимание должно уделяться обучающим учебным практикам, чтобы научить всех, кто нуждается в этом, каким образом найти применение своим способностям, как их развить по принципу *«давать не рыбу, а удочку для ее ловли»*. Более того, в современном информационном и цифровом обществе именно такие навыки становятся основным условием социального прогресса и стабильного развития общества и личности.

Как известно, широкая программа мер по совершенствованию социальной сферы представлена верховной властью в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. Президент Республики подытожил их в своем выступлении 15 января 2021 г. на открытии первой сессии Парламента VII созыва: «ВТОРОЕ. Ключевым инструментом создания сильного инклюзивного общества является эффективная сильная социальная политика. Несмотря на значительный прогресс по многим показателям Индекса человеческого развития, Казахстан все же отстает от ведущих стран по этому показателю». Президент страны также отметил, что приоритетами реформируемой социальной политики должны быть поддержка наиболее уязвимых граждан, она призвана быть справедливой, устойчивой и отвечать интересам людей.

Успешное функционирование современного социального государства возможно лишь на основе высокоразвитой, эффективной, социально ориентированной экономики, которая предполагает регулярное повышение доли ВВП в государственных расходах, связанных с социальными программами. Экономическая политика социального государства должна сочетать и меры государственного регулирования, поощрение конкуренции и *развитие личной инициативы граждан по обеспечению своего собственного благосостояния.*

Духовная атмосфера в социальном государстве также должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, социальной солидарности, социального партнерства и гуманизма.

Конечной целью развития социальной сферы социального государства в Казахстане должно стать утверждение *принципа социальной справедливости*, разделяемого всеми участниками (от государства, представителей бизнеса, профсоюзов, иных институтов гражданского общества до каждого гражданина), которая в данном контексте будет означать:

• гарантии для каждого человека на труд в соответствии с его способностями и квалификацией, на оплату труда в зависимости от его качества и количества, на возможность самообеспечения и повышения своего благосостояния;

• создание равных стартовых возможностей всем членам общества через систему воспитания, образования и социальной поддержки; переход от политического и правового равноправия граждан к их социальному равноправию;

• обеспечение силами государственных и общественных институтов приемлемого уровня жизни для слабых слоев и отдельных граждан, не име-

ющих возможности трудиться и самостоятельно поддерживать свой жизненный уровень;

• высокий уровень экономического развития страны, что позволяет перераспределять доходы населения в целях общего блага, не ущемляя крупных собственников; социально-ориентированная структура технологичной и инновационной экономики;

• наличие гражданского общества, созидающего атмосферу социального мира и согласия;

• эффективная разработка государством разнообразных социальных программ; социальная функция частной собственности;

• развитое социальное законодательство, направленное на оказание помощи незащищенным слоям населения и выравнивание уровня жизни различных социальных групп населения; обеспечение каждому достойные условия жизни, социальную защищенность и равные стартовые условия для самореализации личности;

• социальная ответственность государства перед гражданами, основанная на принципах социальной справедливости, социальной солидарности и социального партнерства и социального диалога.

Следовательно, закрепленное в пункте 1 ст.1 Конституции РК положение о том, что Казахстан утверждает себя социальным государством находит подтверждение в практической деятельности государства и его органов.

В Послании Главы государства К.К.Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. отмечается: «Сфера социального обеспечения регулируется 17 законами и десятками подзаконных актов. Это привело к сложности и разрозненности регулирования. Результат – это размытость ответственности государства, непонимание гражданами собственных прав». Во исполнение поручения Главы государства Правительством разрабатывается и в скором времени будет принят Социальный кодекс страны.

## § 4. Конституционно-правовые основы духовно-культурной системы общества

Конституция РК регулирует основы духовно-культурной системы общества, стараясь не вторгаться во внутренний мир человека. Поэтому и объем такого регулирования минимален в сравнении с другими сферами общественного строя. Вместе с тем государство заинтересовано в создании условий для полнокровного развития духовно-культурной сферы общества и каждого его члена, посредством Конституции и права устанавливая важнейшие принципы, на базе которых обеспечивается доступность получения гражданами и их объединениями духовно-культурных благ.

Центральным элементом духовно-культурной системы общества является *область образования*, развитие и поддержка которого составляет основную задачу государства. Полнокровная система образования создает условия для непрерывного развития не только отдельной личности, но и

всего общества, т.к. чем выше уровень образованности населения, тем значительнее как условия жизни граждан, так и их социальные, экономические и культурные достижения.

Гражданам РК в соответствии с нормами статьи 30 Конституции гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях. Среднее образование обязательно. Гражданин имеет право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в в соответствующем высшем учебном заведении.

Получение платного образования в учебных заведениях осуществляется на основаниях и в порядке, установленных законом. Государство устанавливает общеобязательные стандарты образования. Деятельность любых учебных заведений должна соответствовать этим стандартам.

Составной частью духовно-культурной жизни общества является религия, на протяжении многовековой истории объединяющая людей, оказывая прямое или косвенное влияние на жизнь государства и воспитание подрастающих поколений.

*Свобода совести составляет основу духовной свободы личности* и, по существу, предполагает, что совесть человека недоступна государственно-правовому регулированию. Свобода совести как многогранное понятие, имеющее философский, политический, правовой и иные аспекты, является одной из фундаментальных духовных свобод человека. Так, свободу совести в этическом плане понимают, как право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в нормальной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей.

В широком этическом понимании свобода совести, как естественное право человека, – это право человека мыслить, формировать свои убеждения и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. Такое понимание, основанное на понятии «совести», как осознания человеком моральной ответственности за свое поведение в общественной и личной жизни, внутренней оценки им своих мыслей, чувств и действий в соответствии с усвоенными им нравственными нормами. Как видно, такое понимание свободы совести означает постановку вопроса о духовной свободе человека, о возможности существования для индивида такой сферы духовной жизни, куда не вправе вторгаться никакая власть, никакие лица и их объединения.

Свободомыслие, как духовная свобода человека, – это естественное состояние человека, связанное с определением им своего отношения к предметам, явлениям, событиям окружающего мира, со свободным формированием собственных убеждений относительно всего происходящего.

Свобода совести, как конституционно-правовое понятие, выражая отношение индивида к религии, включает его право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать

никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Законодательство РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях основывается на Конституции РК и состоит из Закона РК о религиозной деятельности и иных нормативных правовых актов РК. При этом если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены в Законе о религиозной деятельности, то применяются нормы международного договора.

В преамбуле Закона отмечается, что Закон основывается на том, что РК утверждает себя демократическим, светским государством, подтверждает право каждого на свободу совести, гарантирует равноправие каждого независимо от его религиозного убеждения, *признает историческую роль ислама ханафитского направления и православного христианства в развитии культуры и духовной жизни народа, уважает другие религии, сочетающиеся с духовным наследием народа Казахстана*, признает важность межконфессионального согласия, религиозной толерантности и уважения религиозных убеждений граждан.

В соответствии с нормами Конституции РК о светской государственности Республики и ст. 3 Закона РК о религиозной деятельности, *государство отделено от религии и религиозных объединений.* Государство обеспечивает свободу законной деятельности религиозных объединений, но не вмешивается в определение гражданами своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в деятельность религиозных объединений, не возлагает на них выполнение функций государственных органов и органов местного самоуправления.

Светскость государства подразумевает уважение и веротерпимость к многообразию религий, подталкивает к созданию светского типа гуманизма в обществе, формирует светского гражданина, патриота своей страны, любящего свою страну и при этом не исключает позицию укрепления национальной культуры и традиционных для данной страны религии.

Духовно-культурная система общества включает в себя общественные отношения между людьми, отношения граждан и их объединений с обществом и государством, между обществом и государством *по поводу распределения и потребления культурных и духовных благ.*

Важную роль в развитии духовно-культурной системы общества играют *наука и культура*, содействие которым составляет одну из основных задач государства. Государство всецело содействует развитию науки, культуры и искусства, но не принимает участия в решении творческих вопросов автономной профессиональной деятельности учреждений образования, науки и культуры в этих сферах.

В соответствии с предписаниями п. 1 ст. 20 Конституции РК: *«Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается»*, отсутствует идеологический контроль государства за творческим процессом, цензура в

отношении произведений литературы, искусства и науки. Согласно нормам п.1 ст.20 Основного Закона: *«Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты РК, определяется законом».*

В целом, содержание ряда положений Конституции дает основание утверждать, что Основной Закон Казахстана создает условия для духовно-культурного развития личности, что находит отражение в текущем законодательстве и в других политико-правовых документах страны, например, в «Рухани Жаңғыру». Рассмотрение поднятых в настоящем параграфе вопросов продолжится в т.1, разд. IV гл.3.

## § 5. Конституционные основы казахстанской модели межэтнического согласия и общенационального единства

В предмете казахстанского конституционного права по своей значимости первейшее место занимает группа отношений, связанных с различными сторонами жизнедеятельности этносов: единым правовым положением граждан различных национальностей, обеспечением их равенства, в том числе при удовлетворении специфических интересов в области языка, культуры, вероисповедания, образования, средств коммуникации, статуса этнокультурных и религиозных объединений. Многие из них складываются в качестве составных частей строго выверенного баланса, с одной стороны, индивидуальных и групповых потребностей граждан, и с другой – единых ценностей общества и государства. Посредством действия конституционно-правовых норм и функционирования сложного государственно-общественного управленческого механизма осуществляется культивирование передовых практик, профилактика противоречий и снятие напряженностей в многоэтничном и поликонфессиональном Казахстане.

Выступая на I сессии Ассамблеи народов Казахстана 24 марта 1995 г., Лидер Нации Н.А. Назарбаев заявил следующее: «...существует три подхода к решению национального вопроса. Первый – когда некоторые страны проводят политику «выдавливания» инонационального населения, что никогда не было присуще казахскому народу, по-братски принимавшему переселенцев. Второй – вообще не придавать значения национальному вопросу и надеяться на то, что проблемы отпадут сами по себе. Но и это не выход. Нам остается только третий, единственно верный путь, по которому мы идем, требующий трудоемкой и кропотливой работы. Это поиск соприкосновения, расширения зон согласия и доверия между народами. Без политики разумной национальной стратегии мы не сможем решить никаких задач».

*Современный полиэтничный и многоконфессиональный облик Казахстана сложился исторически* как результат многих событий, имеющих как позитивные, так и негативные причины и следствия.

В книге «Эпоха созидания» приведены статистические данные о массовом переселении народов СССР в Казахстан: в конце 1920-х – начале 1930-х годов аграрного переселения – раскулаченные крестьяне из России, Украины и других регионов СССР; в 1937 – 1940 годах советских корейцев, немцев, крымских татар, калмыков, балкарцев, чеченцев, ингушей, карачаевцев, турок-месхетинцев и представителей других народов по надуманному подозрению в предательстве и шпионаже; в 1940 году в республике появился новый контингент спецпереселенцев – десятки тысяч лиц польской национальности из оккупированной гитлеровцами Польши, из Украины и Белоруссии и Литвы (всего же с февраля 1940 по июнь 1941г. было депортировано 380 тысяч поляков);осенью 1941 г. в Казахскую ССР была выслана 361 тысяча немцев, которые до ликвидации своей автономии жили в Поволжье; в 1943 – 1944 годах с Северного Кавказа, Крыма, Закавказья в Казахстан было переселено 507480 человек; в ноябре 1944 в Казахстан и Среднюю Азию прибыло более 110 тысяч человек из 220 населенных пунктов Месхетии Грузинской ССР.

В докладе Н.А. Назарбаева на IV сессии АНК были приведены данные о том, что количество депортированных на территорию республики составило 1 миллион 200 тысяч человек.

Казахский народ не только поддержал их в тот критический период, помог выжить, поверить в будущее, но и дал возможность полнокровной жизни. В память об этих вызовах истории и испытаниях в Казахстане с 1 марта 2016 г. отмечается День благодарности. Его главная идея – продемонстрировать уважение и признательность казахскому народу и всем казахстанцам за неравнодушие по отношению к людям, попавшим в трудную ситуацию. С каждым годом этот праздник приобретает для граждан нашей страны все больше оттенков значения, становится все более важным. Так, в своем поздравлении от 1 марта 2021 г. Глава государства К.К. Токаев отметил особый смысл и глубокую символику праздника, добавив, что «его ценности олицетворяют прочные традиции взаимопомощи и несокрушимого единства нашего народа»[1].

В послевоенный период наиболее крупные миграционные потоки в республику произошли в связи с освоением целинных земель, который со временем совпал с крупным индустриальным строительством. В 1954-1962 годах на освоение целины прибыло 1,7 миллиона человек, в основном из европейской части СССР. В 1954 – 1965 гг. из России, Украины, Белоруссии, Молдавии и Литвы.– около полумиллиона человек по организационному набору.

Если в 1920 г. в Казахстане было зафиксировано проживание представителей 38 этносов, то по данным переписи 1970 г. – 114, а в 1986 году – 120[2].

---

[1] Более подробно см.: https://www.nur.kz/fakty-i-layfhaki/1780976-den-blagodarnosti-v-kazahstane-istoria/

[2] Эпоха созидания. – Рук. проекта д. полит. наук, проф. *М. Касымбеков*; авт. группа: *А.Молдагаринов, Н. Жумабеков, Н. Ыбырайым, А. Турсунов, А. Куандыков.* – Нур-Султан, 2020. – С. 75-77.

Как следствие, глобальной несправедливостью для казахов – государствообразующего этноса – стало сокращение его численности в период СССР с 61,3% в 1926 г. (по переписи Российской империи в 1897 г. эта цифра составляла 77%) до 40,1% в 1989 г. Среди пятнадцати республик бывшего Советского Союза Казахстан был единственной, где доля коренного народа, давшего имя стране, составляла менее половины населения. По переписи 1999 г. эта доля соответствовала уже 53,4%, в 2005 г. – 57,9%, в 2007 г. – примерно 59 %, в 2009 г. – более 63%.

На начало 2019 года казахстанское общество как Единую Нацию численностью около 18,3 миллионов человек составляли представители 130 этносов, считающих Казахстан своей Родиной. В их числе казахи – 67,98%, русские – 19,32%, узбеки – 3,21%, украинцы – 1,47%, уйгуры – 1,47%, татары – 1,10%, немцы – 0,97%, турки – азербайджанцы 0,60%, 0,61%, корейцы – 0,59%, дунгане – 0,39%, белорусы – 0,30%, таджики – 0,27%, курды – 0,25%, чеченцы – 0,18%, поляки – 0,17%, башкиры – 0,09%. Другие – 1,04%.

В Казахстане официально зарегистрировано более 3 800 религиозных объединений, представляющих 18 конфессий (к числу запрещенных террористических и экстремистских организаций на территории республики относятся 23 религиозных объединения).

«Во все времена благодаря единству мы преодолевали любые испытания. – пишет Президент РК К.К. Токаев в статье «Независимость превыше всего» от 6 января 2021 г. – В силу различных исторических обстоятельств на казахской земле живет большое количество представителей различных этносов. Казахский народ не делил никогда на своих и чужих, помогал всем как братьям. Сегодня у нас всех одна Родина – Казахстан. Мы смогли превратить полиэтничность страны в свое конкурентное преимущество... Мы никогда и никого не выделяли по этническому признаку, создавая для всех равные условия и возможности для развития. Поэтому наша межэтническая политика признана во всем мире. Мы должны ценить единство нашего народа. Это единственно правильный путь к успешному будущему» .

Уже на заре государственной независимости были определены фундаментальные основы государственной политики (этнополитики, национальной или этнонациональной политики) и государственной идеологии о межэтническом и межконфессиональном согласии, о недопустимости использования этнических или религиозных вопросов в политических целях.

С тех пор постоянная и многоплановая деятельность государства в сфере межэтнических отношений сформировалась в *важнейшую самостоятельную конституционную функцию РК.* Она включает четкую стратегию, конституционно-правовую, институциональную, организационную и иные составляющие. По содержанию – политический, идеологический, культурно-духовный, языковый, экономический, образовательный, миграционный с аспектом гражданства и ряд других компонентов.

Данная государственная функция, прочно занимает приоритетное положение и постоянно пополняется новыми содержанием, векторами и фор-

мами деятельности. Меняются законодательство, компетенция и система государственных органов, в ее реализацию включаются все более широкие слои казахстанского общества.

Принципиально значимым является и то, что *этнополитика, обеспечение стабильности и межэтнического и межконфессионального согласия* всегда рассматривались руководством страны не изолированно от всех иных сфер жизнедеятельности общества и государства, а в неразрывной связи с ними в качестве базовых условий проведения глубоких социально-экономических и политических реформ и последующей модернизации страны.

Уникальными по своей содержательности, простоте восприятия, пониманию и принятию каждым человеком, стали казахстанские императивы на посту Председателя ОБСЕ в 2010 году. «Девиз Казахстанского председательства в ОБСЕ — четыре «Т»: «ТРАСТ» (ДОВЕРИЕ), «ТРАДИШН» (ТРАДИЦИИ), «ТРАНСПЕРЕНСИ» (ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ) и «ТОЛЕРАНС» (ТОЛЕРАНТНОСТЬ)» . Этот девиз заслуживает оценки в качестве прочной несущей конструкции, осуществляемой в нашей стране на протяжении 30-ли лет государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, одобряемой каждым казахстанцем независимо от принадлежности к конкретному этносу или вероисповеданию. Его культивирование за рубежом наверняка бы уберегло отдельные государства и общества от кровавых конфликтов на национальной или религиозной почве.

После принятия Конституции 1995 г. в Концепции формирования государственной идентичности РК (далее – Концепция 1996 г.) верховной властью было представлено понимание ряда ключевых конституционных терминов и институтов.

В числе таковых:

• государственная идентичность в качестве главного условия развития для любого общества и для любого народа;

• базовые аспекты суверенитета, составляющие его основу – территория, пределы которой четко определены и утверждены с сопредельными государствами согласно международным требованиям государственной границей, включая землю и ее недра, природные ресурсы, культурные ценности, весь экономический потенциал. При этом безосновательна всякая постановка вопроса об изменении существующих границ РК;

• национальный характер государства, которое исторически возникло как национальное в том смысле, что, как правило, его учредителем и социальной базой является определенная этническая общность. Этническим центром казахов является Казахстан. Нигде в мире они не обладают другой государственностью, другим государством, которое проявляло бы заботу о сохранении и развитии казахов как этноса, об их культуре, образе жизни, языке, традициях. Определение Казахстана как национального государства должно прежде всего идентифицировать его в этом качестве. Сегодня оставаясь национальным государством, РК выражает интересы всего на-

селения, независимо от этнической принадлежности. Эта новая сущность государства закреплена в Конституции 1995 г. Определение Казахстана как национального государства учитывает стратегическую тенденцию в развитии государственной идентичности – становление в перспективе государства-нации. То есть такого государства, граждане которого независимого от этнической принадлежности образуют единый народ и принадлежность к которому выступает для них главным идентифицирующим признаком;

• межнациональное согласие, единство народа Казахстана. В Казахстане есть все предпосылки для реализации задачи консолидации народа, состоящего из представителей различных этносов. Это прежде всего Конституция РК, провозглашающая равноправие всех граждан республики независимо от этнического происхождения. Главное – добиться того, чтобы все государственные органы и должностные лица в своей деятельности исходили из этого важнейшего конституционного принципа. Любые пренебрежения, ущемления интересов, попустительства нарушениям прав гражданина по признаку национальной принадлежности должны пресекаться решительным образом и преследоваться по закону;

• гражданство, при котором юрисдикция государства распространяется на все население страны. Большинство населения РК ассоциирует себя с казахстанской государственностью, считает себя составной частью единого многонационального народа Казахстана и в силу этого относит себя к гражданам РК. «Новая государственная идентичность может сложиться только при наличии совместных усилий гражданина, общества и государства. – говорится в Концепции 1996 г. – Наиболее важное значение для формирования государственной идентичности имеет становление подлинного гражданина. Это возможно только при наличии высокой политической и правовой культуры в обществе».

Проект Концепции 1996 г. прошел предварительную углубленную экспертизу в научном сообществе, обсужден и поддержан 29 февраля 1996г. на заседании Национального совета по государственной политике при Президенте РК.

Как видим, в Конституции 1995 г. и Концепции 1996 г. заложены базовые начала политики и идеологии межнационального согласия и государственной идентичности. По мере дальнейшего развития Казахстана они получают последовательное обогащение, углубление и развитие.

Действенным шагом в усилении этнополитики государства стала одобренная Главой государства в апреле 2010 г. Доктрина национального единства Казахстана, определяющая основные цели дальнейшей консолидации казахстанского общества и задачу достижения новой степени интеграции полиэтничного общества – национального единства.

Доктрина на то время содержала ряд инноваций в сфере межэтнических отношений. Она была одобрена на состоявшемся 19 апреля 2010 г. заседании Совета Ассамблеи народа Казахстан в качестве основы для осознания народом необходимости сплотиться перед вызовом времени,

понять, что всех казахстанцев сближает и делает единым целым именно сохранение независимости и укрепление государственности, а равенство возможностей и защита прав и свобод граждан, создание интеллектуальной нации и развитие национального духа должны стать краеугольным камнем национального единства и жизненным принципом всех и каждого.

При этом на новом этапе развития страны стратегическим приоритетом становится достижение национального единства, основанного на признании общей для всех граждан Казахстана системы ценностей.

В ней были провозглашены следующие принципы национального единства Казахстана.

1. «Одна страна – одна судьба». Осознание общности судьбы каждого гражданина и его Родины – Республики Казахстан.

2. «Разное происхождение – равные возможности». Равенство возможностей для всех граждан, независимо от этнического или иного происхождения, вероисповедания и социального положения.

3. «Развитие национального духа». Укрепление и развитие Духа Нации как объединяющего и укрепляющего начала. Для подъема Национального духа главными приоритетами должны стать: дух традиций и патриотизма, дух обновления, состязательности и победы.

Методологический характер имеют президентская Стратегия «Казахстан-2030», после выполнения которой ее логическим продолжением стала Стратегия «Казахстан-2050».

В предвыборной программе кандидата в Президенты РК Н.А. Назарбаева «Современное государство для всех: пять институциональных реформ» (март 2015 г.) содержится раздел 4 «Нация единого будущего».

В нем подчеркивается необходимость дальнейшей работы по укреплению казахстанской идентичности в развитие достигнутых значительных успехов в сохранении стабильности и общественного согласия, а также положений и норм Конституции РК, гарантирующих равенство прав всех граждан независимо от расовой, этнической, религиозной и социальной принадлежности. Вновь подчеркнуто: казахстанская идентичность должна основываться на принципе гражданства. В этом случае она будет самым надежным фундаментом устойчивого и успешного государства. Каждый гражданин должен чувствовать, что успехи страны – его успехи.

На казахах лежит особая ответственность как на государствообразующей нации. Казахам отводится важная интегрирующая роль в построении казахстанской идентичности. Залогом консолидации общества, роста его конкурентоспособности является развитие триединства языков – казахского, русского и английского.

«Наша главная цель, чтобы казахстанцы ставили новые общенациональные идеалы и ценности – верховенство права, защиту частной собственности, государственные традиции, казахстанские ценности и достижения за годы Независимости – выше своих этнических поведенческих моделей». Объединяющей идеей для всех казахстанцев выступает евра-

зийская идея, которая реально синтезирует в казахстанце лучшие качества и азиата, и европейца. Системой общегражданских ценностей должна выступать идея «Мәңгілік Ел», оформленная в важнейший документ государства значения конституционного акта».

На XXIV сессии Ассамблеи народа Казахстана был принят Патриотический акт «Мәңгілік ел» .

Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена Концепция укрепления и развития казахстанской идентичности и единства со сроком реализации 2015–2025 годы. Необходимость ее разработки обусловлена достижениями на пути переустройства страны и задачами Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», а также четвертого направления «Идентичность и единство» Плана нации «100 конкретных шагов: современное государство для всех» по формированию нации единого будущего».

Целью Концепции 2015 выступает укрепление и развитие казахстанской идентичности и единства, основанных на принципе гражданства и ценностях Общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел», а основной ожидаемый результат ее реализации – дальнейшее укрепление общественного согласия, казахстанской идентичности и единства, формирование Нации единого будущего для успешного вхождения Казахстана в число 30 наиболее развитых государств мира.

То есть объектом воздействия предусмотренных Концепцией 2015 г. системных мер выступает социально-политическая общность – народ Казахстана в новом качестве Единой Нации во всем ее внутреннем многообразии.

Концепция 2015 г. базируется на следующих главных принципах:

• базовый вектор – Общенациональная патриотическая идея «Мәңгілік Ел»;

• ее консолидирующие ценности – гражданское равенство, трудолюбие, честность, культ учености и образования, светская страна;

• фундамент казахстанской идентичности и единства – общенациональные ценности, основанные на культурном, этническом, языковом и религиозном многообразии;

• казахстанская идентичность и единство – это непрерывный поколенческий процесс. Каждый гражданин, независимо от этнического происхождения, связывает свою судьбу и будущее с Казахстаном. Единое прошлое, совместное настоящее и общая ответственность за будущее связывают общество в одно целое: «У нас одно Отечество, одна Родина – Независимый Казахстан». Осознанность этого выбора – главное объединяющее начало.

В Концепции представлен развернутый анализ ситуации на 2015 г. Казахстан состоялся как независимое и демократическое государство. В стране созданы все необходимые политико-правовые, социально-экономические, культурно-нравственные основы казахстанской идентичности и единства.

Во-первых, с момента обретения независимости верховной властью последовательно проводится политика государственного строительства. Приняты и действуют основополагающие документы, включая Конституцию 1995 г., которой гарантированы равенство прав всех граждан независимо от расовой, этнической, религиозной и социальной принадлежности; закреплен гражданский принцип построения казахстанской идентичности и единства народа на основе признания этнического, языкового, культурного, религиозного многообразия; утверждены концепты общественного согласия, политической стабильности и казахстанского патриотизма. Знаковым символом формирования казахстанской идентичности и единства стала новая столица Казахстана.

Во-вторых, в Казахстане успешно реализована уникальная модель общественного согласия и общенационального единства. Для консолидации полиэтничного и многоконфессионального общества эффективно работает институт Ассамблеи народа Казахстан. Якорные принципы единства и согласия сформулированы как «Единство в многообразии», «Одна страна – одна судьба».

В-третьих, проводится взвешенная государственная языковая политика. Реализуются государственные программы функционирования и развития языков, образования и науки. Развитие трехъязычного образования на казахском, русском и английском языках обозначено как залог консолидации общества, роста его конкурентоспособности.

В-четвертых, выработаны принципы Общества Всеобщего Труда как ориентира социальной модернизации казахстанского общества. Труд в условиях глобальной конкуренции обозначен главным фактором достижения социального благополучия, обеспечивающего формирование среднего класса как гаранта стабильности.

В-пятых, в Стратегии «Казахстан-2050» определены принципы нового казахстанского патриотизма, в основе которых равноправие всех граждан и их общая ответственность за успешное развитие Казахстана.

В-шестых, «Мәңгілік Ел» – это система ценностей, формирующих казахстанскую идентичность и единство, общественное согласие. Ее составляют «Независимость Казахстана и Астана»; «Общенациональное единство, мир и согласие в нашем обществе. Гражданское равенство – это фундамент успешного и устойчивого государства»; «Светское общество и высокая духовность; Экономический рост на основе индустриализации и инноваций»; «Общество Всеобщего Труда, где ценности трудолюбия, честности, культ учености и образования являются основой благополучия»; «Общность истории, культуры и языка»; «Национальная безопасность и активное участие нашей страны в решении общемировых и региональных проблем».

Значительная работа в направлении сохранения собственного национального кода в отмеченных направлениях велась постоянно. С 2004 года была реализована программа «Мәдени мұра», направленная не восстановление историко-культурных памятников и объектов на территории Казах-

стана. В 2013 году благодаря программе «Халық тарих толкынында» удалось системно собрать и изучить документы из ведущих мировых архивов, посвященные истории Казахстана.

Мощный импульс деятельности по укреплению и развитию Духа Нации, казахстанского патриотизма и модернизации общественного сознания придан программной статьей Лидера Нации «Рухани Жаңғыру» (7 июня 2018 г.). Она ориентирована на возрождение духовных ценностей казахстанцев с учетом всех современных рисков и вызовов глобализации развитие конкурентоспособности, прагматизма, сохранения национальной идентичности, популяризации культа знания и открытости сознания граждан. Подготовленная на ее основе государственная программа реализуется в следующих спецпроектах: «Түған жер» (направлен на развитие «малой родины»), «Сакральная география» (информация о сакральных местах, их истории и особенностях), «Современная казахстанская культура в глобальном мире» (ознакомление со всеми отечественными достижениями отечественной культуры), «100 новых лиц в Казахстане» (в нем задействованы граждане Казахстана, которые принимают участие в становлении и развитии нашей страны), а также перевод 100 ведущих учебников в социально-гуманитарной сфере) и переход казахского алфавита на латиницу.

Ныне страна вышла на качественно новый этап развития и укрепления казахстанской идентичности и единства. Цель – формирование Нации Единого Будущего. Одним из ключевых направлений политики государства является консолидация нации, которая наиболее эффективно может быть осуществлена на гражданской основе.

Таким образом, последовательное укрепление в последние годы казахстанской идентичности и единства обусловлено логикой нового этапа государственного строительства и опирается на созданную и созидательно функционирующую модель мира и согласия. Свое дальнейшее стимулирование она получила в Национальном плане развития РК до 2025 г.утвержденном Указом Президента РК от 26 февраля 2021 г.

Набор предусмотренных Планом средств сконцентрирован в Общенациональным приоритете 6. «Культивирование ценностей патриотизма». Суть этого приоритета заключается в становлении единой нации сильных и ответственных людей. Настоящий патриотизм основывается на осознании гражданином сопричастности к достижениям страны и того факта, что он реально может влиять на происходящие процессы, на понимании и поддержке им проводимой государством политики, принятии на себя части ответственности за состояние общества, окружения, в котором он живет.

Важным условием патриотичности является сохранение национальной идентичности, модернизация сознания каждого гражданина, нацеленной на ответственное отношение к окружающему миру, активное участие в общественной жизни на местном и национальном уровнях, развитие чувства сопричастности и инициативности.

Как отмечалось ранее, за прошедшие годы государственная национальная политика и обеспечение общественно-политической стабильности, в качестве функции государства, трансформировалась в казахстанскую модель межэтнического согласия и общенационального единства. При сохранении многих ценностей, принципов и направлений деятельности, состоялось сущностное изменение в главном: произошел переход от идентичности государственной (1996 г.) – к идентичности Нации Единого будущего (2015 г.).

В своем выступлении на XXIX сессии АНК 28 апреля 2021 г. Елбасы Н.А. Назарбаев акцентировал внимание на *пяти принципах, в соответствии с которыми должна быть выстроена государственная политика и новая идентичность нации в ближайшие годы. Это: принцип казахстанского патриотизма, основанного на доверии и взаимодействии между государством и гражданами; принцип гражданского равноправия; принцип объединяющей роли государственного языка; принцип «Единства в многообразии», который фактически активно дополняется принципом интеркультурализма; принцип постоянной модернизации нации*. Елбасы также указал на необходимость продолжения акцентированной и системной интеграции всех этносоциальных групп в общеказахстанский социум[1].

Непременным компонентом государственной политики выступает ее *правовое обеспечение*. В системе конституционного права РК оформился конституционно-правовой институт, включающий нормы, регулирующие сферу межэтнических и межконфессиональных отношений, другие отправные начала национального единства. В первую очередь, имеются в виду положения и нормы Конституции РК об основах конституционного строя, правовом положении человека и гражданина, статусе госорганов. Им представлена повышенная юридическая защита и дополнительные гарантии должной реализации.

В качестве основ конституционного строя закреплены положения:

• о народе Казахстана, объединенном общей исторической судьбой, созидающем государственность на исконной казахской земле, сознающем себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желающем занять достойное место в мировом сообществе и осознающем свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями (преамбула Конституции);

• о РК утверждающей себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (п.1 ст.1);

• об основополагающих принципах деятельности Республики: общественном согласии и политической стабильности, экономическом развитии на благо всего народа, казахстанском патриотизме, решении наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, вклю-

[1] https://elbasy.kz/ru/news/2021-04/xxix-sessiya-assamblei-naroda-kazakhstana-pod-predsedatelstvom-pervogo-prezidenta.

чая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (п.2 ст.1). Данные принципы являются неизменными, что подтверждено в п.2 ст.91, дополненном в ходе третьей конституционной реформы;

• о народе как единственном источнике государственной власти, осуществляющем власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирующем осуществление своей власти государственным органам (пп.1 и 2 ст.3).

Согласно ст.7 в Казахстане государственным является казахский язык. При этом в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык. На государство также возложена обязанность заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана.

В числе естественных прав и свобод человека в Конституции РК подтверждены следующие:

– право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (ст.18);

– право каждого определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность, а также право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст.19);

– право на свободу совести, осуществление которого не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством (ст.22);

– право на свободу объединений (ст.23);

– право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (ст.18).

И такой гуманный подход совершенно оправдан. Ведь принадлежность к конкретным этносу или религии определяется на основе личного волеизъявления конкретного человека, его (ее) глубоких размышлений о прошлом и настоящем себя и своих близких, историко-культурном и языковом наследии, семейном коде.

Поэтому национальная выступает безусловной и наиболее ранимой составляющей достоинства каждого.

Граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе.

Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обусловливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом (п. 4 ст. 33).

Для всех людей, находящихся на территории страны, установлена обязанность соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц. «Каждый обязан уважать государственные символы Республики» (ст.34).

Основным Законом введен ряд конституционных запретов.

В соответствии с пп.3-5 ст.5:

– запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности РК, подрыв безопасности, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни;

– не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями;

– деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами Казахстана.

В соответствии с п.2 ст. 14 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.

Достоинство человека неприкосновенно, закреплено в п.1 ст.17. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (п.2 данной статьи).

Пунктом 3 ст.20 введен запрет на пропаганду или агитацию социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства.

Основной Закон содержит жесткий императив: «Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие» (п.2 ст.39). Напомним, что «межконфессиональное согласие» на конституционный уровень поднято Законом РК от 10 марта 2017 г.

Действует ряд норм Конституции 1995 г., посвященных организации и деятельности государственных органов.

Президент Республик определяет основные направления внутренней и внешней политики; является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина (соответственно, пп. 1 и 2 ст.40); избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права (п.1 ст.41); вступает в должность с момента принесения народу присяги (ее текст изложен в ч.1 ст. 42); обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики (п.1 ст.44) и другие.

Законом РК от 10 марта 2017 г. п.2 ст.91 дополнен и изложен в новой редакции: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом РК – Елбасы, и его статус являются неизменными».

В ходе второй конституционной реформы в Конституции был закреплен статус Ассамблеи народа Казахстана (подп.20) ст.44), она получила право избирать 9 депутатов Мажилиса Парламента РК (п.1 ст.51).

Пятнадцать депутатов Сената Парламента назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (п.2 ст.50).

«Этнический» либо «конфессиональный» факторы присутствуют (либо имеются в виду) и во многих других статьях Конституции РК, посвященных иным основам конституционного строя, правам, свободам и обязанностям человека и гражданина, а также организации государственной власти.

Исходя из представленного анализа положений и норм Основного Закона, есть основания для следующих выводов о конституционных началах казахстанской модели межэтнического согласия и общенационального единства.

*Первое.* В Казахстане найдено, установлено и максимально соблюдается *оптимальное соотношение народного, государственного и национального суверенитетов:* общего для всего полиэтничного и многоконфессионального народа Казахстана – единых консолидирующих ценностях казахстанского общества, и частного – специфических запросах каждой этнической группы, максимальное удовлетворение ее интересов в области языка, традиций, быта, образования, культуры и СМИ. Причем общее и частное пребывают в единстве и неразрывной связи друг с другом. В своей совокупности перечисленные и другие конституционные установления являются гарантией недопущения в Казахстане тенденций, с одной стороны, политико-правового превосходства граждан государствообразующего этноса, с другой – этнокультурной и языковой обособленности и замкнутости этнических групп в своих национальных пространствах, абсолютизации их запросов, что, как показывает история отдельных стран, нередко оборачивается сепаратизмом.

*Второе.* Национальный суверенитет, исходя из созвучности терминов «народ-нация» и «государство-нация», может отождествляться и применяться в качестве синонима по смыслу как «государственный суверенитет», а «национальное государство» – равно как «суверенное государство». Вместе с тем, в специальном значении, с акцентом на его этническом содержании, национальный суверенитет – это право нации (этноса) на свободное самоопределение, то есть возможность без вмешательства извне определять собственную политическую самоорганизацию и осуществлять

свое экономическое, социальное и культурное развитие, которое в наибольшей степени соответствует их этническим, языковым, религиозным и иным особенностям и традициям.

Одновременно, *во внутригосударственном измерении коллективное право этносов на самоопределение при всей своей значимости не может быть абсолютным и беспредельным.* При его осуществлении необходимо учитывать права других этнических групп, интересы всего народа-нации и государства как целостного образования общества. В противном случае самоопределение может обернуться стремлением определенных кругов местной политической или этнической элиты к абсолютизации своих интересов вплоть до нарушения территориальной целостности государства посредством отделения части территории (субъекта федерации или политико-территориальной автономии) от государства и создания нового государственного образования. Сепаратизм является злоупотреблением правом на самоопределение.

*Третье.* Являясь суверенным государством, РК, в результате принятия Конституционного закона РК о государственной независимости РК, воплощения 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме в Конституцию РК общей воли всего народа, все годы Государственной Независимости *успешно сочетает и реализует интересы государственного цивилизационного стержня полиэтничного народа Казахстана – казахов – исконно проживающих на территории Республики и обладающих в отношении ее территории всей полнотой исторических прав, с интересами всех других живущих с ними бок о бок этносов.*

*Четвертое.* На Планете Земля *РК является единственным, признанным мировым сообществом, государственным олицетворением казахского народа, и в силу этого выполняет специфическую функцию политико-территориального центра по консолидации казахов:* по углубленному всеобъемлющему изучению их истории и особого духа человеколюбия, в тяжкую годину приютивших и спасших от смерти тысячи представителей других этносов; по сохранению и развитию государственного казахского языка, быта и традиций, яркого культурного наследия; по формированию и проведению политики содействия возвращению казахов на историческую родину; по оказанию необходимой поддержки казахским диаспорам в зарубежных странах; по особому положению и роли в тюркскоязычном мире и в других сферах жизни. «На казахский народ как на государствообразующую нацию возлагается особая ответственность. Он выполняет консолидирующую роль в формировании современной идентичности нового Казахстана. Это является главным фактором сохранения национального характера, развития и укрепления страны».

*Пятое.* Одновременно РК, ставшая результатом самоопределения всех граждан вне зависимости от этнической принадлежности, обеспечивает равноправие всех граждан, а также удовлетворение специфических ин-

тересов этнических групп, не допуская дискриминации по национальному или религиозному признакам.

*Шестое*. Институционализация коллективных и индивидуальных запросов этнических групп на основе гражданской идентичности обусловила тот непреложный факт, что все этнические группы Казахстана избрали своей стратегией интеграцию в прочную социально-политическую общность, единый конституционный гражданский социум – народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, единством жизненных ценностей, целей и задач. Представители всех этнических групп являются полноправной и неотъемлемой честью единого народа Казахстана – Народа-Нации.

*Седьмое.* Формами реализации народного и, одновременно национального суверенитетов выступают учрежденные по инициативе всех этносов РК и ими самими, реально действующие институты: Ассамблея народа Казахстана с созданной инфраструктурой, депутатские группы в Мажилисе Парламента и маслихатах, совместно разрабатываемые ими государственная этнополитика, законодательные и иные акты (конституционно-правовой статус АНК освещен в разд.III, гл.3, парагр. 6).

Функционирование казахстанской модели межэтнического согласия и национального единства и уникального института Ассамблеи народа Казахстана позволило достичь такого уровня гармонизации межэтнических отношений и интеграции полиэтничного общества, при которых *понятие «национальное меньшинство» практически не употребляется в общественно-политической практике государства и общества.* Объективные исследования показали, что граждане Казахстана различного этнического происхождения чувствуют себя органичной и неотъемлемой частью единого народа, пользуются всей полнотой прав и не испытывают затруднений по поводу использования родного языка, развития культуры, обычаев и традиций.

Благодаря существующим политико-правовым и организационно-управленческим механизмам все этносы вовлечены в процессы модернизации Казахстана, решение общегосударственных задач.

При сохранении государствообразующей роли казахского народа в качестве культурно-исторического ядра современного общества, в Казахстане постепенно реализуется важнейшая историческая задача государственной идентичности и казахстанского патриотизма – формирование Национального Единства.

Закрепленные Конституцией РК «идеалы», «модели» и «векторы эволюции» *развиваются и детализируются в правовых нормах, регулирующих различные национальные или конфессиональные отношения.* Они содержатся в конституционных и обычных законах о выборах и о государственных символах, об АНК, о миграции населения, об общественных объединениях, о политических партиях, о религиозной деятельности и религиозных объединениях, об образовании, о культуре, о национальной безопасности и других. Ответственность за нарушение правовых предписаний

и запретов в области межэтнических и межконфессиональных отношений установлена Конституцией РК, Уголовным кодексом РК и Кодексом РК об административных правонарушениях.

Наряду с законами действуют документы системы государственного планирования: акты Президента Республики, Правительства и других уполномоченных центральных и местных органов исполнительной власти, а также маслихатов, которыми утверждены и реализуются соответствующие государственные стратегии, концепции и программы, направленные на практическую реализацию государственной национальной политики.

Отдельные вопросы были рассмотрены Конституционным Советом, который в принятых решениях, разъяснял суть и содержание норм Основного Закона.

Ряд правовых позиций касается положений и норм Конституции о языках. Высший политико-правовой статус государственного языка подтверждается закреплением Конституцией и возможностью установления законами исключительности либо приоритетности его функционирования в публично-правовой сфере: обязательное свободное владение государственным языком Президентом Республики и председателями Палат Парламента; употребление исключительно казахского языка в государственных символах; наименование государственных органов на казахском языке в печатях и штампах, в государственных знаках, определяющих суверенитет государства (пограничных столбах, таможенных атрибутах и т.д.); приоритетность казахского языка при размещении текстов правовых актов и иных официальных документов государственных организаций и органов местного самоуправления на бумажных и иных носителях; в публичных выступлениях официальных лиц государственных организаций и органов местного самоуправления; на официальных бланках и в изданиях государственных органов и органов местного самоуправления; в национальной валюте и иных государственных ценных бумагах; в документах, удостоверяющих личность гражданина Республики, в иных документах, выдаваемых от имени государства, а также в других сферах, связанных с деятельностью государственных организаций и органов местного самоуправления; граждане Республики имеют право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления и получать информацию от них в равной степени на казахском или русском языках, вне зависимости от языка, на котором ведется делопроизводство. Равенство означает равную юридическую значимость текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках.

В Республике созданы нормативно-правовые условия для приоритетного статуса государственного языка, нормального функционирования языков народа Казахстана, сформирована законодательная база, регулирующая употребление казахского и русского языков в государственных организациях.

Конституционный Совет считает, что встречающиеся на практике факты нарушения конституционных требований в сфере функционирования

казахского и русского языков преодолимы путем принятия необходимых организационных, материальных и технических мер .

Внимание законодателя обращалось на недопустимость корректировки законом нормы Конституции (п. 2 ст.7), а также наделение Правительства правом регулировать общественные отношения, отнесенные статьей 61 Конституции к ведению Парламента (ПКС РК от 12 марта 1997 г.).

Конституционный Совет неоднократно отмечал, что неадекватное изложение на казахском и русском языках одних и тех же норм может стать основанием для признания их не соответствующими Конституции.

В действующее право, наряду с казахстанскими актами, входят также международные договоры. А это более 160 основополагающих документов международного права в сфере прав человека, к которым присоединилась РК.

Проводимая в стране государственная этнополитика полностью согласуется с положениями и нормами МПГПП и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.) и постоянно обогащается различными конструктивными идеями из других документов ООН, ОБСЕ, СНГ и иных международных и региональных организаций по человеческому измерению и культурному наследию.

Во всех этих документах предлагаются меры по профилактике и разрешению конфликтов через соблюдение международных стандартов: по обеспечению общегражданских прав и недопущению дискриминации по признаку принадлежности к национальному меньшинству; а также – специфических прав на индивидуальное или совместное беспрепятственное выражение, сохранение и развитие своей этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности; на создание различных организаций (ассоциации, землячества и т.п.); на беспрепятственное осуществление контактов внутри страны и с аналогичными организациями зарубежных стран; на пользование родным языком при получении образования, при информационном обмен вплоть до создания на нем СМИ; а также в других сферах их жизни и общения с государством.

Необходимо особо подчеркнуть, что *Казахстаном не просто автоматически переписаны положения международных актов и на словах восприняты идеи зарубежной практики. Они творчески переработаны и имплементированы в собственную прогрессивную модель межэтнического согласия и национального единства, предполагающую гармоническое сосуществование всех этносов.*

В силу каждодневной на протяжении тридцати лет, скрупулезной, разнонаправленной, трудоемкой, финансово затратной результативной, работы, фактор полиэтничности и многоконфессиональности казахстанского общества из зоны потенциальной конфликтогенности постепенно перемещается в сферу ресурсов стратегического созидания, а стабильность и толерантность *поддерживаются и защищаются не только силой государства, но и внутренними ресурсами самого общества.*

Таким образом, Конституция РК содержит в себе конкретные положения, создающие основу для равноправного и плодотворного развития всех этносов, проживающих на территории РК. Основной Закон в императивной форме устанавливает запрет на разжигание межэтнической, межрелигиозной розни. А языковая политика республики, основанная на Конституции, создает условия для успешного изучения и развития языков всех этносов, проживающих на ее территории.

**Рекомендуемая литература**:

1. Ассамблея народа Казахстана: история двух десятилетий. – Алматы, 2015;

2. Ежегодник Конституционной Экономики. 2019 // Отв. ред. и сост. А.А. Ливеровский, научн. ред. Г.А. Гаджиев, руков. проекта и сост. П.Д. Баренбойм. – М., 2019;

3. Ежегодник Конституционной Экономики. 2018 // Отв. ред.: С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. Сост. П.Д. Баренбойм. – М., 2018;

4. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

5. Баймаханов М.Т.-М., Баймаханова Д.М. Решения Конституционного Совета по вопросам основ конституционного строя. – В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. – Нур-Султан, 2020. – СС. 298-311;

6. Баймаханова Д.М. Непосредственная демократия в РК // Учебное пособие. – Алматы, 2003;

7. Жатканбаева А.Е. Конституционно-правовые аспекты информационной безопасности в РК. – Алматы, 2009;

8. Государственная этнополитика Казахстана: новые тренды. – Астана, 2011;

9. Казахстанская модель общественного согласия и общенационального единства Н.А. Назарбаева: история и перспективы модернизации. – Астана, 2018;

10. Кубеев Е.К. Конституционный строй РК (социальные и духовные основы). – Караганда, 1998;

11. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации казахстанского общества. Коллективная монография // Под ред. Сапаргалиева Г.С. – Алматы, 2010;

12. Нурмагамбетов А.М. Правовые позиции Конституционного Совета по утвержденю РК социальным государством. – В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. – Нур-Султан, 2020. – СС. 205-232;

13. Рухани жаңғыру: проекты формирующие историческую память // «Рухани жаңғыру: формирование исторического сознания: материалы международной научной конференции. – Астана, 2018;

14. Сапаргалиев Г.С. Становление конституционного строя РК. – Алматы, 1997;

15. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб., 2015;

16. Уварова Н.В. Финансовая функция государства: Монография – Алматы, 2017;

17. Хамзина Ж.А. Государственное управление социальной сферой в РК (теоретико-правовой аспект): Монография. – Астана, 2009;

18. Этнополитический словарь: Термины и понятия казахстанской политики и практики в сфере общественного согласия и межэтнической толерантности. – Астана, 2014;

19. Этнополитика и политология: от дискурса к практике / Сборник материалов Конгресса политологов Казахстана. – Нур-Султан, 2019.

## *Глава 3. Конституционно – правовое регулирование организации и деятельности институтов гражданского общества в Республике Казахстан*

### § 1. Конституционные принципы взаимоотношений государства с негосударственными организациями в Республике Казахстан

Обратившись в еще не совсем забытое советское прошлое, можно утверждать, что в СССР политическая система носила достаточно устойчивый и стабильный характер. Хочу отметить, что с позиций современного этапа развития, зачастую, в том числе и в научных исследованиях по правовой проблематике, можно услышать лишь критические замечания в адрес Коммунистической партии СССР и Советского государства в целом. При этом напрочь забываются все победы и достижения Советского Союза, которые были достигнуты советским народом в экономике, народном хозяйстве, социальной, культурной, научной и во всех иных сферах. Это не правильный подход.

Так, в СССР не просто успешно, а с большой результативностью применялась партиципация (создание и деятельность различных общественных организаций: товарищеские суды, добровольные общества – ДОСААФ, ДНД и др.), которая помогала государству и его органам решать многие вопросы общественного самоуправления. Проведенный экскурс в историю Советского государства имеет целью обосновать необходимость возможного использования в современной правовой действительности положительного опыта функционирования в СССР общественных объединений.

Существовавшая в СССР конституционно закрепленная единая политическая система включала в себя государство, его органы, профсоюзы, комсомол, другие общественные организации, трудовые коллективы. Ядром политической системы являлась Компартия. Поэтому в советской юридической науке применялись понятия «государственная организация» и «общественная организация». Понятия «негосударственная (неправительственная) организация в СССР не было, поскольку все общественные организации основывались на коллективной собственности, одной их форм социалистической собственности. Поэтому возникала необходимость участия всех общественных организаций под руководством КПСС в осуществлении всех форм деятельности государства: организационной, правотворческой, правоприменительной и т.д. Подчиняясь воле Компартии, общественные институты, тем не менее, принимали активное участие в решении государственных и общественных задач, направленных на построение развитого социализма[1].

[1] Между тем, в зарубежных странах существуют и иные многочисленные подходы к пониманию политической системы и роли конституционного права в ее функционировании. См. напр.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты. – М., 2002.

Понятие «негосударственная организация» возникает с закреплением в законодательстве и реализации в практической жизнедеятельности частной собственности и обусловлено разграничением сфер деятельности и функций государственных и общественных институтов. Так, п.2 ст. 5 Конституции РК устанавливается, что общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и, наоборот, общественных объединений в дела государства, возложения на общественные объединения функций государственных органов.

Если понятие «государственная организация» не вызывает вопросов, то понятия «неправительственная организация» и «негосударственная организация» требуют к себе более пристального внимания. Идентичны ли по своему содержанию эти понятия? В настоящее время в теории и в законодательстве зачастую более употребительно понятие «неправительственная организация» или НПО. Думается, что в данном случае вполне обоснованной является позиция академика Сапаргалиева Г.С., утверждающего следующее: «Правительство – это исполнительный орган и одна из ветвей власти. К общественным органам имеют отношение и определяют их статус не только Правительство, но и Парламент и Президент. Общественные организации взаимодействуют с Президентом, Парламентом, Правительством, Верховным Судом и другими центральными органами. Поэтому юридически и политически было бы правильно называть общественные организации негосударственными. Исходя из такого подхода, полагаю правильным, что можно определить принципы организаций и их взаимоотношений с государством, а не только с Правительством. Прежде надо отметить два момента: 1) негосударственные организации являются некоммерческими; они, как правило, называются объединениями»[1].

Учитывая, что организационно-правовые формы юридических лиц закреплены в ГК РК, то целесообразно обратиться к ст. 106 данного кодекса, где общественными объединениями РК признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству, если иное не предусмотрено законом.

Действующее законодательство РК, регулирующее сферу организации и деятельности негосударственных (общественных) организаций, представляет собой достаточно обширную правовую базу. Тем не менее, Конституция Республики является главным правовым актом, устанавливающим основные принципы взаимодействия государства с общественными организациями. Данные принципы конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве.

В статье 6 Закона РК об общественных объединениях» указан ряд принципов создания и деятельности общественных объединений. Однако

[1] *Сапаргалиев Г.С.* Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. – С. 268.

в контексте настоящего параграфа является важным раскрыть конституционные принципы (и речь идет о них) взаимодействия государства с негосударственными объединениями.

Первое. Одним из принципов является конституционная гарантия *добровольности и демократических основ деятельности* негосударственных организаций. Так, в статье 2 Закона РК об общественных объединениях говорится, что они создаются гражданами на добровольной основе; ст. 1 Закона РК о политических партиях также констатирует, что политической партией признается добровольное объединение граждан; а п.5 ст. 3 Закона РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях определено, что каждый вправе придерживаться религиозных и иных убеждений.

Конституция и текущее законодательство РК устанавливает равенство граждан во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни независимо от членства в какой-либо негосударственной организации. Участие или неучастие гражданина в деятельности негосударственной организации не может служить основанием для ограничения его прав и свобод.

Требования об указании в официальных документах о членстве (участии) в общественном объединении не допускается.

Таким образом, граждане Республики вправе на основе свободного волеизъявления определять свое участие либо неучастие в деятельности той или иной негосударственной организации. Кроме того, следует иметь в виду высшую юридическую силу и прямое действие нормы Конституции, закрепленной в п.1 ст.23,в соответствии с которым «Граждане РК имеют право на свободу объединений».

Второе. Конституционное признание *идеологического* и *политического* многообразия (п.1 ст.5 Конституции) также является важным принципом. Конституционное признание идеологического многообразия означает, что отдельные люди и их объединения могут свободно разрабатывать развивать и доводить до публичного сведения политические идеи, взгляды на те или иные общественные явления в политической, экономической, правовой, религиозной и иных сферах жизнедеятельности общества и государства. Они вправе свободно следовать этим политическим идеям и взглядам индивидуального или совместно с другими людьми и их объединениями; беспрепятственно распространять свои идеологические установки любыми законными способами, в том числе с использованием средств массовой информации; публично выражать свои идеологические взгляды, не опасаясь преследований со стороны государственных органов[1].

Следовательно, идеологическое многообразие, допущение существования и функционирования самых различных идеологических воззрений и течений, также могут служить основой создания разнообразных негосударственных организаций. Главное условие их легитимности состоит в том, что ни одно идеологическое течение не должно претендовать на исключитель-

[1] *Айтхожин К.К. Жалаири О.Ш.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 5. Астана, 2018. – С.65.

ное право стать государственной идеологией, соответствующая негосударственная организация не должна добиваться особого положения в обществе и государстве.

А «политическое многообразие означает юридическую и фактическую возможность создания различных партий и организаций, а также системы государственной власти, основанной на их взаимодействии и противовесах»[1].

Третье. Установленный в п.2 ст.5 Основного Закона РК *запрет возложения на общественные объединения функций государственных органов* является весьма важным принципом взаимоотношений государства с негосударственными органами. Из данного конституционного установления следует, что государственные органы не могут возлагать, т.е. передавать осуществление своих полномочий и функций в негосударственные организации. При этом запрещается в императивной форме принуждать негосударственные организации осуществлять все виды деятельности, которые входят в компетенцию государственных органов, в соответствии с установленным для последних объемом полномочий. Вместе с тем, из этого никоим образом не следует отсутствие возможности тесного сотрудничества между государственными органами и общественными объединениями в реализации функций государственных органов. Законодательство не устанавливает прямого запрета на сотрудничество и взаимодействие государственных органов с негосударственным сектором.

Подобное сотрудничество возможно и имеет место в различных формах. Так в своем первом Послании народу Казахстана Президент РК К.К. Токаев отмечает: «Только путем постоянного диалога власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики». Поэтому необходимо поддерживать и укреплять гражданское общество, вовлекать его в обсуждение наиболее актуальных общегосударственных задач с целью их решения.

В данном аспекте, безусловно, необходимо отметить книгу о конституционном строительстве в РК в период с 1990-2018 годов. Авторами данной книги являются члены Конституционного совета К. А. Мами, И. И. Рогов В. А. Малиновский. Содержание данной книги позволяет пополнить знания обширной ретроспективной информацией о становлении и укреплении конституционализма, эволюции Конституции РК, гарантиях прав и свобод человека и гражданина, трансформации формы государства, демократического политического режима, общественных институтов[2].

Сотрудничество негосударственных структур с государственными осуществляется на уровне центральных органов исполнительной власти. Так, в целях координации и взаимодействия государства с институтами гражданского общества и религиозными объединениями существует Уполномо-

---

[1] *Сапаргалиев Г.С.* Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. – С. 268-269.

[2] *Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А.* Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – С. 30-32.

ченный государственный орган – Министерство информации и общественного развития.

Кроме того, статья 4 Закона РК об общественных объединениях прямо устанавливает, что общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и могут по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством.

Четвертое. Пункт 2 ст.5 Конституции устанавливает: *«Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства».* Это еще один весьма важный конституционный принцип взаимоотношений государства с государственными органами в РК.

Незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов при соответствующих условиях может преследоваться в уголовно-правовом порядке. Так, ч.1 ст.403 УК РК установлено: «Воспрепятствование законной деятельности государственных органов или их должностных лиц членами общественных объединений, а равно создание в государственных органах организаций политических партий, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства наказывается…»[1].

Таким образом, рассмотренное в предыдущем принципе сотрудничество между государственными органами и негосударственными органами отнюдь не означает возможность вмешиваться в деятельность общественных объединений и наоборот. Действующее законодательство РК, регулирующее данную сферу общественных отношений, устанавливает эти запреты, исходя из того, что государственные органы могут проводить проверки и предпринимать меры правового характера в отношении деятельности негосударственных организаций исключительно в случаях нарушения последними требований законодательства либо собственных уставных положений. То есть, компетентные государственные органы имеют право требовать от негосударственных организаций исполнения норм законодательства и установленных запретов, а при их нарушении принимать соответствующие меры предупредительного и принудительного характеров. Кроме того, рассматриваемый принцип, запрещающий вмешательство государства в деятельность негосударственных организаций на уровне Основного Закона страны, создает реальную правовую преграду для незаконного вмешательства в деятельность негосударственных организаций, что, в свою очередь, является гарантией их законной деятельности. Поскольку негосударственные организации функционируют на основе самоуправления, то вся их деятельность должна строиться на равенстве всех членов данной организации.

---

[1] *Айтхожин К.К. Жалаири О.Ш.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. – С. 65.

Пятое. Одним из основополагающих в данной системе конституционных принципов взаимоотношения государства и негосударственных организаций является *принцип законности и контроля деятельности негосударственных органов со стороны государственных органов.*

Государственный контроль за деятельностью общественных объединений имеет целью:

1) установить правовой режим соблюдения всеми негосударственными органами норм и принципов Конституции и текущего законодательства, регулирующего сферу их деятельности;

2) обеспечить соблюдение всеми общественными органами специальных правовых норм, закрепляющих их особый статус. Так, например, законом о религиозной деятельности и религиозных объединениях запрещается деятельность партий на религиозной основе; не допускается деятельность объединений, сопряженная с насилием над гражданами РК, не допускается деятельность религиозных объединений, принудительно вовлекающих в свою деятельность граждан РК и др.;

3) контролировать, чтобы деятельность негосударственных организаций осуществлялась ими исключительно в рамках их уставных положений и не выходила за пределы, установленные их учредительными документами и, тем более, действующего законодательства.

Нарушение вышеизложенных требований влечет за собой ответственность, установленную законодательством РК, включая меры государственного принуждения.

Вместе с тем роль и значение общественных объединений во взаимодействии с государственными органами будет и дальше усиливаться. Это прямо озвучено в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г., где Глава государства отмечает, что поддерживая институт общественного контроля как альтернативы государственному, мы должны создать соответствующую правовую базу, и дает поручение разработать и принять Закон «Об общественном контроле», призванный обеспечить открытость и подотчетность обществу государственных органов и квазигосударственного сектора.

Шестое. П*ринцип ответственности за состояние политической стабильности, экономического, социально-культурного развития общества* имеет своим истоком закрепленные в статье 1 Конституции основополагающие принципы деятельности Республики – общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм.

Данные основополагающие принципы относятся не только к деятельности государственных органов и государственных организаций, но и всего негосударственного сектора, поскольку реализация их возможна лишь путем тесного взаимодействия государства, его органов и гражданского общества в целом. А Конституция, общеизвестно, является Основным законом для всех государственных и негосударственных институтов, общества

в целом и каждого гражданина, в частности. Как следствие, ст.5 Закона РК об общественных объединениях прямо устанавливает, что они создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан и т. д. Поэтому создание общественных организаций нацелено на прогрессивное развитие общественной жизнедеятельности путем решения своих уставных задач.

Седьмое. Еще одним значимым в данной системе принципов является *принцип поддержки негосударственных организаций государственными органами.*

Государственная поддержка негосударственных организаций выражается в том, что согласно ст.4 Закона РК об общественных объединениях государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений. Кроме того, вопросы, непосредственно затрагивающие интересы общественных организаций, могут решаться государственными органами по согласованию с ними. Общественные организации обладают правом обращения в суд, в случае нарушения их прав и законных интересов.

Кроме того, в соответствии с Законом РК о государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций» в РК от 12 апреля 2005 г. государственными органами может быть оказана материальная поддержка общественным объединениям в виде грантов, премий и др. Негосударственным органам, в соответствии с действующим законодательством Республики, могут устанавливаться налоговые и другие льготы.

Напомним, что в ходе третьей конституционной реформы из п. 1 ст.5 Конституции РК был исключен запрет на слияние общественных и государственных институтов. Претерпел существенное изменение п. 2 данной статьи – исключена норма о запрете «на государственное финансирование общественных объединений».

На VIII Гражданском форуме Казахстана в ноябре 2018 г. были приведены следующие данные роста и укрепления НПО. Их численность увеличилась более чем в четыре раза – с 5 тысяч в 2003 году до 22 тысяч в 2018 году. В 65 раз возросло финансирование государственного социального заказа, который сегодня составляет свыше 20 миллиардов тенге. Их деятельностью охвачены практически все значимые сферы нашего общества. Подчеркнута необходимость продолжения работы по передаче неправительственному сектору государственных функций, активному участию НПО в процессе оценки и обеспечении общественного контроля реализации госпрограмм и по другим направлениям. Весьма показательно, что Форум объединил усилия 850 участников диалога для развития институтов гражданского общества и активизации участия граждан в в процессах управления государством[1].

[1] *Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А.* Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма. – С. 78.

Восьмое. *Принцип невмешательства иностранных политических партий* в деятельность общественных объединений имеет в основе своей конституционное установление, содержащееся в пункте 4 статьи 5 Основного Закона, в соответствии с которым не допускается финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. Действительно, общественные объединения являются неотъемлемой составной частью гражданского общества нашей страны. Их деятельность, как было отмечено выше, направлена на благо народа и общества РК. Финансирование обозначенных в Конституции субъектов общественных объединений извне можно расценивать не только как грубое нарушение Конституции и законов страны, но и как вмешательство во внутренние дела суверенного государства, что противоречит нормам международного права.

Проведенный обзор конституционных принципов взаимодействия государства с негосударственными организациями даёт основания полагать о наличии в РК достаточной конституционно-правовой базы, необходимой для дальнейшего развития негосударственного сектора, составляющего основу гражданского общества в РК.

## § 2. Конституционно-правовые основы организации и деятельности общественных объединений в Республике Казахстан

Общественными объединениями в РК признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями.

Закрепленное в пункте 1 статьи 23 Конституции право граждан на свободу объединений является одним из важнейших конституционных прав человека и гражданина.

В основу этого конституционного права заложено следующее положение статьи 22 МПГПП:

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не пре-

пятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции[1].

Конкретные формы и виды общественных объединений, которые могут создаваться субъектами, императивно не предписаны в Конституции, поскольку ее нормы и положения предоставляют возможность самим субъектам определять, в каких формах и каких видах они будут созданы. Такие объединения классифицируются по различным критериям и признакам. Так, в качестве критерия может выступить профессиональный признак, на основе которого создаются различные профессиональные или творческие союзы. По политическому критерию создаются партии и их объединения. Объединения молодежи, ветеранов создаются по возрастному признаку и т.д.[2]

Вместе с тем, предоставленное Конституцией гражданам право на объединения, не должно противоречить правам и свободам других лиц либо ущемлять права последних. Более того, право граждан на объединения не может преследовать антиконституционные цели и задачи, находящиеся под запретом пунктами 3 и 4 Конституции РК (создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание сословной, социальной и другой розни, незаконных военизированных формирований, а также деятельность иностранных политических партий и профессиональных союзов).

Эти конституционные запреты в полной мере соответствуют нормам международного права, в частности вышеизложенному пункту 2 статьи 22 МПГПП.

Что касается конституционного запрета для военнослужащих, работников органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судей состоять в партиях, профессиональных союзах и выступать в поддержку какой-либо политической партии (пункт 2 статьи 23 Конституции), то этот запрет никоим образом не направлен на ограничение гражданских и политических прав этих субъектов. Поступая на государственную службу, эти субъекты, добровольно принимают на себя данные запреты. Подобные запреты действуют в законодательстве большинства стран мира и также соответствуют нормам международного права.

Направлены эти запреты на обеспечение объективности и законности в деятельности всех вышеуказанных субъектов. При исполнении своих должностных обязанностей они не могут быть связаны решениями общественных объединений, и государство, устанавливая эти запреты, создает правовую преграду любому давлению на военнослужащих, сотрудников ор-

---

[1] Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – М., 1990. – С. 41-42.

[2] *Жаилганова А.Н.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 23. – Астана, 2018. – С. 186.

ганов национальной безопасности, правоохранительных органов и судей со стороны общественных объединений.

Данные конституционные запреты конкретизируются и детализируются в Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей, в обычных законах о государственной службе, о правоохранительной службе, об органах национальной безопасности, о специальных государственных органах РК, а также нормах подзаконных правовых актов, регулирующих данную сферу.

Этот конституционный запрет зафиксирован также в статье 11 Закона РК об общественных объединениях.

Статьей 5 Закона РК об общественных объединениях предусмотрено, что они создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан; удовлетворения профессиональных и любительских интересов; развития научного, технического и художественного творчества; охраны жизни и здоровья людей, охраны окружающей природной среды; участия в благотворительности; проведения культурно-просветительской, спортивно-оздоровительной работы; охраны памятников истории и культуры; патриотического, правового и гуманистического воспитания; расширения и укрепления международного сотрудничества, осуществления иной деятельности, не запрещенной законодательством РК.

Право граждан на объединения имеет глубокое содержание, которое фиксируется в правовых нормах и вытекает из их смысла. Данное право может меняться на индивидуальное и коллективное в зависимости от его реализации.

Индивидуальная реализация права на объединение происходит посредством:

- вступления гражданина в существующие общественные объединения;
- участия гражданина в создании новых общественных объединений;
- свободного выхода гражданина из общественного объединения.

Коллективная реализация права на объединения происходит в процессе его функционирования.

При всем разнообразии форм общественных объединений, исходя из особенностей сфер их деятельности, законодательство РК делит их на три группы: политические объединения, неполитические общественные объединения, религиозные объединения. При этом существуют отдельные черты, дающие основание для этого их разделения.

Первое. Все они являются объединениями некоммерческого характера. Так, ст. 6 Закона РК о некоммерческих организациях устанавливает, что некоммерческие организации могут быть созданы в форме учреждения, общественного объединения, религиозного объединения и др.

Из этого следует, что все участники (члены) общественных объединений не имеют права на переданное ими этим объединениям имущество, включая членские взносы. Они не отвечают по обязательствам обществен-

ных объединений, а последние не отвечают по обязанностям своих членов. Однако это вовсе не означает, что общественные объединения, являясь некоммерческими организациями, не имеют права на занятие предпринимательской деятельностью. Так, п. 3 ст.34 ГК РК устанавливает, что некоммерческая организация может заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку это соответствует ее уставным требованиям. Аналогично данное право закреплено в п.1 ст.33 Закона РК о некоммерческих организациях.

В свою очередь, ст. 20 Закона РК об общественных объединениях предусмотрена возможность общественным объединениям заниматься предпринимательской деятельностью. При этом данный вид деятельности осуществляется в соответствии с законодательством РК, подлежит налогообложению. Доходы же от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между ее членами (участниками) и должны использоваться для достижения уставных целей. Также допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели.

Имущество общественного объединения формируется из вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом, добровольных взносов и пожертвований, поступлений от провидения различных мероприятий, доходов от производственной и иной хозяйственной деятельности и других, не запрещенных законодательством РК поступлений.

Второе. Общими для всех общественных объединений является принципы их организации и деятельности. Пунктом 2 ст. 5 Конституции установлено, что общественные объединения равны перед законом. Из этого следует, что ни одному общественному объединению не предоставляется больше прав, льгот, преимуществ и привилегий перед другими. Все они пользуются равными правами исходя из своих уставных задач. Кроме того, общими для общественных объединений принципами являются: добровольность, равноправие всех членов, самоуправление, законность, отчетность и гласность деятельности.

Третье. Свобода волеизъявления граждан в вопросе участвовать или не участвовать в деятельности общественного объединения является его конституционным правом. Из этого следует, что никакие государственные органы, организации их должностные лица и др. не вправе ограничивать права и свободы граждан, исходя из участия или неучастия граждан в деятельности общественных объединений. Кроме того, недопустимым являются требования со стороны государственных органов и их должностных лиц к гражданам об указании в официальных документов о членстве их в общественных объединениях.

Данная свобода волеизъявления имеет в основе своей положения п. 2 ст. 20 ВДПЧ, согласно которому «Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию»[1].

[1] Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – М., 1990. – С. 17.

Четвертое. В свою очередь, общественные объединения не вправе вмешиваться в дела государства. Это конституционное положение предполагает, что общественные объединения могут работать лишь в рамках тех положений, которые прописаны в их уставах. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, общественные объединения не могут брать на себя полномочия государственных органов. Вместе с тем, допускается сотрудничество и партнерство общественных объединений с государственными органами в определенно-конкретных сферах общественной жизнедеятельности, прямо установленных законодательством РК.

В данном аспекте отдельного внимания заслуживает Закон РК о профессиональных союзах. Этот закон регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации гражданами конституционного права на свободу объединений, создание, деятельность, реорганизацию и ликвидацию профессиональных союзов, являющихся общественными объединениями.

Профсоюзы создаются по производственно-отраслевому принципу на основе равноправия всех его членов.

Воспрепятствование созданию профсоюза, противодействие его деятельности, а равно незаконное вмешательство в его дела не допускаются.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от государственных органов всех уровней, политических партий, работодателей и их объединений, не подконтрольны и не подотчетны им.

Законом установлен запрет на дискриминацию граждан по признаку принадлежности их к профсоюзам. Так, принадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения трудовых, социально-экономических, политических, личных прав и свобод граждан.

Профсоюз создается по инициативе группы граждан РК, не менее десяти человек, связанных общностью их профессиональных и производственных интересов.

Деятельность профсоюза осуществляется на основании Устава, принимаемого на учредительном съезде (собрании), конференции.

Профсоюзы имеют право:

• представлять и защищать права и интересы своих членов, а также быть представителями работников во взаимоотношениях с государственными органами в пределах своих полномочий, работодателями и др.;

• предъявлять в суд иски в защиту прав и интересов своих членов, выступать в их интересах при проведении медиации, в суде, трудовом арбитраже или арбитраже, в государственных органах, оказывать им правовую помощь;

• обращаться в государственные органы об отмене полностью или частично, либо изменения принятых ими нормативных правовых актов, ущемляющих права и законные интересы членов профсоюза;

• обжаловать в суд акты государственных органов, ущемляющие права и законные интересы членов профсоюза;

• решать другие вопросы по защите прав и законных интересов своих членов, в соответствии со своими уставными целями и задачами и законодательством РК.

Профсоюзы обязаны соблюдать законодательство РК, положения уставов, решения профсоюзных органов; выполнять обязательства по коллективному договору, отраслевому, региональному и генеральному соглашениям; в пределах своих полномочий принимать меры по предупреждению социально-трудовых конфликтов; выполнять другие обязанности, предусмотренные законом.

Пятое. Согласно ст. 3 Закона РК об общественных объединениях все общественные объединения осуществляют свою деятельность на основе Конституции и других законов, регулирующих данную сферу. За нарушение норм законов общественные объединения отвечают в соответствии с законодательством. При этом в соответствии со ст.22 данного Закона *ответственность за нарушение законодательства об общественных объединениях* несут виновные в этом юридические и физические лица, в том числе должностные лица государственных органов и лица, входящие в состав руководящих органов общественных объединений. Деятельность общественного объединения может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушений законодательства РК или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественное объединение устраняет нарушения, послужившие основанием приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае же не устранения общественным объединением нарушения, либо в случае повторного нарушения законодательства органы прокуратуры, внутренних дел, а также граждане вправе обратиться в суд с заявлением о его ликвидации.

Законодательством РК установлен *регистрационный порядок признания правоспособности общественных объединений.* Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает лишь с момента его регистрации.

Подобный порядок установлен в большинстве стран мира. Данный порядок отнюдь не посягает на демократические устои нашего государства, учитывая достаточно широкий круг прав и свобод, предоставляемых государством общественным объединениям.

Напротив, регистрационный порядок гарантирует общественным объединениям, признаваемым юридическими лицами, возможность отстаивания своих прав в конституционных, административных и гражданско-правовых отношениях. Такой порядок гарантирует права других лиц, государства

от незаконных действий общественных объединений, привлекая последних к ответственности, вплоть до их ликвидации.

Согасно ст. 10 Закона об общественных объединениях общественное объединение создается по инициативе группы граждан РК не менее десяти человек. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения, за исключением политических партий.

Учредителями общественного объединения являются физические и (или) юридические лица – общественные объединения, за исключением политических партий, созывающие учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором принимается устав и формируются руководящие органы. Учредители общественного объединения - физические и (или) юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.

Профессиональный союз может являться учредителем профессионального союза.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами РК.

Кроме того, согласно ст. 11 данного закона членами (участниками) общественных объединений могут быть граждане РК и (или) юридические лица – общественные объединения, за исключением политических партий. Уставами общественных объединений, кроме политических партий, может быть предусмотрено членство (участие) в них иностранцев и лиц без гражданства.

Членами (участниками) профессиональных союзов могут являться профессиональные союзы.

Членами (участниками) молодежных общественных объединений при политических партиях могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Возраст членов иных общественных молодежных и детских объединений определяется их уставами (положениями).

Условия и порядок приобретения и утраты членства определяются уставами общественных объединений.

Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

В РК могут создаваться и действовать *республиканские, региональные и местные общественные объединения.*

К республиканским общественным объединениям относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы, представительства) на территории половины областей РК.

К региональным общественным объединениям относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы, представительства) на территории менее половины областей РК.

К местным общественным объединениям относятся объединения, действующие в пределах одной области РК.

Общественные объединения, созданные и зарегистрированные в установленном порядке, независимо от вида, вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новое юридическое лицо, а также быть участником международных союзов (ассоциаций).

Вместе с тем, общественные объединения РК, становясь участниками международных союзов (ассоциаций), не могут превращаться в филиалы (отделения, представительства) последних. Именно поэтому п.4 ст.5 Конституции запрещено финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. В этом не следует усматривать какие-либо нарушения прав общественных объединений. Устанавливая данный запрет, государство Казахстан исходит из необходимости охраны своего суверенитета, безопасности государства, прав и свобод своих граждан[1].

Кроме того, п.3 ст.5 Конституции запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований. Здесь вполне уместно согласиться с мнением Айтхожина К.К. и Жалаири О.Ш., утверждающих, что установленные на основе общепризнанных принципов и норм международного права конституционные запреты необходимы в интересах личности, общества и государства. Они направлены на сохранение демократических ценностей, провозглашенных в качестве основ конституционного строя РК, на сохранение целостности государства, стабильности общества и сохранения социального мира[2].

При этом следует иметь в виду, что статьями 489 и 489-1 КОАП РК и статьями 403-406 УК РК предусмотрены, соответственно, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства РК об общественных объединениях.

---

[1] Сказанное подтверждается Конституционным Советом РК, признавшим по обращению Президента РК законы «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» не соответствующими Конституции (НПКС РК от 23 августа 2005 г.).

[2] *Айтхожин К.К. Жалаири О.Ш.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. – С. 72.

Кроме того, выступая субъектами конституционных правоотношений, общественные объединения, политические партии являются и субъектами конституционно-правовой, политической ответственности, которая наступает за нарушение конституционных норм. Поскольку п.2 ст.1 Конституции одним из основополагающих принципов деятельности Республики являются общественное согласие и политическая стабильность, то деятельность всех без исключения общественных объединений должна быть направлена на реализацию данного принципа. Соответственно, нарушение общественными объединениями норм Основного Закона влечет за собой неблагоприятные для них последствия как морального, так и правового характера. Санкциями правового характера со стороны государства, помимо вышеобозначенных, могут быть: предупреждение, приостановление деятельности и ликвидация общественного объединения.

Необходимо отметить, что согласно ст. 2 Закона о некоммерческих организациях общественное объединение является лишь одной из форм некоммерческих организаций.

Роль и значение общественных объединений существенно возросли и, надо полагать, будут возрастать и дальше в обеспечении общественной жизнедеятельности. Так, в условиях пандемии, именно общественные объединения граждан страны в виде волонтерских организаций внесли весьма существенный вклад в обеспечение всем необходимым (продуктами питания, медикаментами, уход за больными) лиц, нуждающихся в помощи со стороны государства.

Поэтому есть основание утверждать, что волонтерское движение необходимо развивать при поддержке со стороны государства. Можно констатировать своевременность принятия в стране Закона РК о волонтерской деятельности. Именно этот закон создал правовую основу деятельности волонтерского движения, которое показало свою полезность и значимость в условиях карантина COVID-19, путем оказания практической помощи нуждающимся в ней гражданам.

Важно иметь в виду огромную роль, которая отводится общественным объединениям в дальнейшем развитии в стране гражданского общества и демократических институтов. Именно поэтому в настоящее время Министерством информации и общественного развития РК готовится Концепция развития гражданского общества до 2025 года.

Этот программный документ должен стать основой позитивного, планомерного и поэтапного построения в стране развитого гражданского общества.

Таким образом, можно констатировать, что конституционно-правовой статус общественных объединений в РК на данном этапе развития вполне соответствует политическому режиму, установленному в государстве и идеям построения в РК демократической, правовой, светской и социальной государственности.

## § 3. Конституционно-правовой статус политических партий в Республике Казахстан

В соответствии со ст. 1 Закона РК о политических партиях «политической партией признается добровольное объединение граждан РК, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании»[1]. При этом политическая партия не вправе выступать от имени народа.

Академик Сапаргалиев Г.С. вполне обоснованно отмечает: «Появление различных политических партий, возрастание их роли в обществе, усложнение форм и методов деятельности приводят к их правовой институционализации. Институционализация политических партий в РК осуществляется в двух взаимосвязанных направлениях: путем включения в Конституцию основных положений их статуса и путем формирования специального законодательства о политических партиях»[2].

Основные положения правового статуса политических партий закреплены в ст.5 Конституции РК.

Факт признания в Основном Законе государства идеологического и политического многообразия означает наличие конституционной основы для возникновения различных политических партий, основывающихся на различных идеологиях. Следовательно, можно утверждать, что легитимность политических партий обусловлена их деятельностью, осуществляемой на основе положений Конституции.

При этом политические партии не вправе провозглашать ту или иную идеологию в качестве обязательной в сфере политики, образования, художественного творчества и других сферах жизнедеятельности общества[3].

Поскольку политические партии являются самостоятельными политическими органами, то они независимы от государственных органов. Важность данного конституционного положения заключается в том, что Основным Законом страны в императивной форме, установлен запрет на слияние политических партий и государственных институтов. Именно поэтому наложен конституционный запрет на создание в государственных органах организаций политических партий.

Далее, Конституция определяет, что все политические партии равны перед законом. Это же прописано в ст. 2 Закона РК о политических партиях. Из данного положения следует, что ни одна политическая партия не

---

[1] Напомним, что по обращению Президента РК соответствие данного закона Конституции было проверено и подтверждено Конституционным Советом в НПКС РК от 11 июля 2002 г.

[2] *Сапаргалиев Г.С.* Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. – С. 275.

[3] *Айтхожин К.К. Жалаири О.Ш.*.Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 5. – С.65.

может претендовать на исключительное положение, на какие-либо преимущества, льготы и привилегии. Кроме того, не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной, этнической и религиозной принадлежности граждан.

Все политические партии обязаны соблюдать Конституцию и законодательство в данной сфере.

Пунктом 3 ст. 5 Конституции РК государству запрещается незаконно вмешиваться в дела политических партий. При этом под незаконным вмешательством государства и его органов в дела политических партий следует понимать совершение таких действий, которые нарушают статус политических партий, предусмотренный и закрепленный в Конституции и текущем законодательстве о политических партиях. Вместе с тем, государственные органы, в чью компетенцию входит работа с политическими партиями, могут проводить на основании Конституции и законодательства РК проверки деятельности политических партий на предмет соблюдения ими своих уставных положений, действующего законодательства, а также с целью защиты прав и законных интересов граждан.

Под конституционным запретом находится возложение на политические партии функций государственных органов. Государственные служащие, при исполнении должностных полномочий, руководствуются требованиями законодательства РК и не связаны решениями политических партий и их органов[1].

Пунктом 4 ст. 5 Конституции запрещается создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. Наличие в уставе хотя бы одного из вышеперечисленных признаков является основанием для отказа в их регистрации. Эта же норма воспроизведена и в п. 7 ст. 5 Закона РК о политических партиях.

В соответствии с Конституцией РК в стране не допускается деятельность политических партий других государств. Данный конституционный запрет направлен на обеспечение суверенитета РК. Кроме того, в Казахстане запрещена деятельность политических партий на религиозной основе. Конституционный запрет на создание и деятельность политических партий на религиозной основе вытекает из светского характера государства и из того обстоятельства, что религиозные объединения удовлетворяют духовные потребности только своих членов и не могут представлять интересы широких масс населения (представителей иных конфессий и атеистов).

Проведенный анализ ряда положений Основного Закона РК позволяет сделать вывод о том, что в стране создана прочная конституционная основа для организации и деятельности политических партий, что в свою оче-

[1] *Дуйсенов Э.Э.* Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 3-е, с дополнениями. – С.85

редь, позволяет утверждать о наличии и функционировании в Республике реального политического плюрализма и многопартийной системы. Конституция РК, закрепляя многопартийную систему, дает возможность говорить о влиянии политических партий на организацию и функционирование самой государственной власти, так и осуществляющих ее функции органов и государственных служащих.

Многопартийность – это, прежде всего, определенным образом организационное единство, где составляющие его элементы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют в формах цивилизованной, основанной на законе политической борьбы за власть[1].

В настоящее время многопартийность в Казахстане стала устойчивым институтом государства, неотъемлемым атрибутом общественной жизни. Исходя из третьей конституционной рефермы (2007 г.), изменившей избирательную системы страны, с 2012 года Мажилис Парламента (V, VI и VII созывов) стал трехпартийным. В выборах мажилисменов VII созыва принимали участие пять политических партий «Народная партия Казахстана» (бывшие коммунисты), Nur Otan, «Ауыл»,»Ак Жол» и «Adal». По результатам голосования 10 января 2021 в распределении мандатов приняли участие «Народная партия Казахстана», Nur Otan и «Ак Жол».

В данном аспекте следует отметить высокую активность партии «Нур Отан», которая, как правящая партия, проявила высокую политическую ответственность в условиях пандемии. Именно эта партия активно помогала материально социально уязвимым гражданам (денежными средствами, продуктами питания, медикаментами), находящимся в условиях карантина, потерявшим работу и заработок.

Закон РК о политических партиях определяет правовые основы создания политических партий, их права и обязанности, гарантии деятельности, регулирует отношения политических партий с государственными органами и другими организациями, устанавливает их ответственность.

Статья 2 данного Закона устанавливает, что законодательство о политических партиях основывается на Конституции РК, состоит из настоящего закона и иных нормативных правовых актов РК. Из данного положения следует, что все нормативные правовые акты, регулирующие сферу деятельности политических партий, должны базироваться на нормах, положениях, принципах и идеях Конституции. Несоблюдение этого требования является основанием для признания данных нормативных правовых актов неконституционными.

В целом, законодательство, регулирующее сферу организации и деятельности политических партий, помимо Конституции, состоит из Закона РК о политических партиях, Закона РК об общественных объединениях, других законодательных актов, в той или иной мере регулирующих данную сферу

[1] *Дуйсенов Э.Э.* Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). – С.85

общественной жизнедеятельности, а также подзаконных актов, издаваемых Президентом РК и высшими органами государственной власти.

Закон о политических партиях конкретизирует и детализирует конституционное право граждан на свободу объединений. При этом право граждан на объединение в политические партии в соответствии со статьей 3 закона заключается в следующем:

• граждане РК имеют право на свободу объединения в политические партии. Из этого следует, что граждане, на основе свободного волеизъявления, по собственному желанию, без какого-либо принуждения, в соответствии со своими политическими взглядами добровольно вступают в политические партии. Право на свободу объединения предполагает также право свободного выхода по собственному волеизъявлению из политической партии. Статьей 8 Закона установлено, что членом политической партии может быть гражданин РК, достигший восемнадцатилетнего возраста. Членство иностранцев, лиц без гражданства, а также коллективное членство в политической партии не допускаются. Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в политической партии, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Согласно пункту 1 ст. 6 Закона РК о политических партиях политическая партия создается по инициативе группы граждан РК численностью не менее одной тысячи человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) политической партии и представляющих две трети областей, городов республиканского значения и столицы.

При этом, следует иметь в виду, что в соответствии с п. 6 ст.10 Закона о политических партиях для государственной регистрации политической партии в ее составе должно быть не менее двадцати тысяч членов партии, (ранее, эта цифра составляла 40000, а до этого – 50000 членов партии), представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, городах республиканского значения и столице, численностью не менее шестисот членов партии в каждой из них.

Данная норма инициирована Президентом РК К.К. Токаевым 20 декабря 2019 года на Втором заседании Национального совета общественного доверия и связана с необходимостью обозначенной Главой государства модернизации политической системы. Ранее для государственной регистрации политической партии в ее составе должно было быть не менее 40 тысяч членов партии;

• гражданин РК может состоять членом только одной политической партии. Это положение никоим образом не ограничивает политические права граждан. Суть данного установления состоит в том, что каждая политическая партия осуществляет свою деятельность на основе Устава и программы партии, в которых заложена реализация конкретных идей и политических воззрений. Из этого следует, что категорически не могут быть зарегистрированы две и более политических партии с идентичными идео-

логическими воззрениями. Кроме того, цели и задачи политических партий также должны отличаться друг от друга. Поэтому вполне логично, что гражданин, руководствуясь собственными идейными взглядами, должен выбрать одну из политических партий. Возможность граждан состоять в двух и более партиях может стереть грани между этими партиями, осложнит их взаимоотношения между собой и государством;

• принадлежность к политической партии не может быть основанием ограничения прав и свобод гражданина РК. Это означает, что политическая партия не может обуславливать принятие в ее члены отказом или ограничением каких либо прав и свобод гражданина. Ни один государственный орган или государственная организация не имеют права ограничивать права и свободы гражданина из-за его принадлежности к той или иной партии (при поступлении на государственную службу, на работу, при рассмотрении обращений граждан и т.д.). Более того, данное ограничение не может использоваться и негосударственными организациями. Таким образом, можно констатировать, что партийная принадлежность граждан к той или иной партии дает ему возможность, как и беспартийным гражданам, в полной мере пользоваться всеми правами и свободами, гарантированными гражданину Конституцией и иным законодательством;

• в п.1 ст.19 Конституции РК прямо прописано, что каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную религиозную принадлежность. Следовательно, каждый вправе указывать или не указывать свою партийную принадлежность. В контексте данного положения слово «каждый» подразумевает только граждан РК. Данная норма является достаточно гуманной и демократичной по своему содержанию, поскольку в условиях многопартийности и политического плюрализма она выражает свободу политических прав граждан состоять или не состоять в той или иной партии. То есть государство и его органы предоставляют возможность всем гражданам, без исключения, реализовывать свои политические права.

Далее, ст. 4 Закона РК о политических партиях определяются взаимоотношения государства и политических партий. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов политических партий. Из этого положения следует, что государственные органы обязаны защищать права и законные интересы политических партий.

При этом, под защитой государства находятся все законно зарегистрированные политические партии, независимо от того, являются они проправительственными или оппозиционными, поскольку все они равны перед законом. В данном аспекте весьма актуальным и целесообразным является предложение Президента РК К.К. Токаева о необходимости наличия в Парламенте оппозиционных партий: «Нам нужен институт парламентской оп-

позиции. Это новая общественная парадигма, то есть должны быть какие-то альтернативные взгляды и мнения, которые мы должны учитывать»[1].

Можно констатировать, что это предложение Главы государства уже более или менее нашло закрепление в Законе РК от 2 июня 2020 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон по вопросам о комитетах и комиссиях Парламента РК».

Кроме того, конкретизируя п. 2 ст. 5 Конституции РК о недопустимости незаконного вмешательства государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, п.3 ст. 4 Закона РК о политических партиях также устанавливает запрет на незаконное вмешательство государства в дела политических партий и политических партий в дела государства.

Все граждане Республики имеют право вступать в политические партии. Однако законодательством устанавливаются определенные ограничения в отношении государственных служащих. Так, депутаты Парламента, государственные служащие не вправе занимать оплачиваемые должности в политических партиях. Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей, как уже было отмечено выше, руководствуются требованиями законодательства РК и не связаны решениями политических партий и их органов. Данное ограничение направлено на то, чтобы оградить государственных служащих от любого, в том числе партийного давления на них извне. Публичный характер деятельности этих субъектов запрещает им отдавать предпочтение партийным интересам в ущерб интересам государственной службы. При исполнении своих служебных обязанностей они должны руководствоваться только законом, в котором выражена воля всего народа.

Далее, запретом на создание в государственных органах организаций политических партий реализуется конституционное положение о недопустимости вмешательства общественных объединений в дела государственных органов. Возможность создания организаций политических партий в государственных органах может дезорганизовать их работу, отвлечь государственных служащих от исполнения ими своих, определенных законом полномочий.

Важно иметь в виду, что законом запрещаются создание и деятельность военизированных политических партий, а равно военизированных формирований при политических партиях. Весьма значимым является положение Закона РК о политических партиях о недопустимости пропаганды программных, уставных требований политических партий в учебном процессе организаций образования. Из смысла данного положения следует, что запрет этот распространяется на все, без исключения, образовательные учреждения, как государственные, так и частные. Вместе с тем, из

[1] Предложение Президента Республики Казахстан К-Ж.К. Токаева о необходимости наличия в Парламенте оппозиционных партий. – Режим доступа: https: //ru.sputniknews. Kz /politics/20191220 /12341373/oppozitsiya-vybory-mitingi-tokaev.html

этого положения не следует, что законом ограничивается деятельность политических партий. Напротив, запрещая партийную пропаганду в образовательных организациях, закон устраняет неравные условия различных политических партий, поскольку в учебных заведениях могут преобладать члены той или иной политической партии.

Статьей 5 Закона РК о политических партиях определены основы создания и деятельности политических партий. Данная деятельность основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим законом.

Организационная структура политических партий строится по территориальному принципу. В формировании политических партий по территориальному принципу не следует усматривать ущемления прав граждан, поскольку подобная практика партийного строительства существует во многих развитых странах мира.

Надо отметить, что статьей 15 Закона РК о политических партиях» последним предоставлены весьма обширные права. Так, политические партии имеют право:

• распространять информацию о своей деятельности и пропагандировать свои цели и задачи;

• объединяться на добровольных началах в ассоциации (союзы), избирательные блоки;

• выдвигать кандидатов в Президенты РК, депутаты Мажилиса Парламента и маслихатов Республики; при этом, согласно новой статье 15-1, внесенной законом от 25 мая 2020 г., при утверждении партийных списков кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента, маслихата политическая партия включает в них женщин и лиц, не достигших двадцатидевятилетнего возраста, в количестве не менее тридцати процентов от общего числа кандидатов;

• через своих представителей в маслихатах предлагать кандидатуры в депутаты Сената Парламента РК;

• создавать свои средства массовой информации;

• проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования;

• осуществлять иные права, предусмотренные законодательством РК.

Здесь уместно обратить внимание на такое новое и прогрессивное, демократичное по своему содержанию явление в формировании будущего депутатского корпуса, как праймериз или внутрипартийные выборы, проведенные партией «Nur Otan» в преддверии парламентских выборов. Думается, что праймериз, как внутрипартийный демократический институт, будет способствовать формированию достойного депутатского корпуса и прочно войдет в функционирование в будущем всей многопартийной системы нашей страны.

Наряду с правами, политические партии несут и ряд обязанностей:

• соблюдать требования Конституции и законодательства РК;

• обеспечивать каждому гражданину возможность знакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации;

• информировать регистрирующий орган об изменениях местонахождения постоянно действующего органа и данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в Национальный реестр бизнес – идентификационных номеров;

• представлять органам государственных доходов отчет о своей финансовой деятельности в сроки и объеме, установленные законодательством РК.

Законом установлены основания приостановления деятельности политической партии (статья 11), а также реорганизации и ликвидации политической партии (статья 14). В качестве крайней меры – ликвидации партии по решению суда (только по решени ю суда) установлены, например, в случаях:

• невыполнения требований настоящего Закона;

• неустранения в срок, установленный судом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

• систематического осуществления деятельности, противоречащей уставу политической партии;

• осуществления деятельности, запрещенной законодательными актами РК, либо с неоднократным (не менее двух раз) или грубым нарушением законодательства РК;

• признания недействительной государственной регистрации политической партии при установлении недостоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для государственной регистрации, либо отмены государственной регистрации политической партии;

• двукратного подряд неучастия политической партии в выборах депутатов Мажилиса Парламента РК.

В соответствии с Законом РК о политических партиях *источниками финансирования политических партий* являются их собственные средства, формируемые из вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и негосударственных организаций РК, осуществляемых в порядке, установленном центральным исполнительным органом, обеспечивающим налоговый контроль за исполнением налоговых обязательств перед государством, при условии, что эти пожертвования документально подтверждены и указан их источник доходов от предпринимательской деятельности; бюджетных средств.

При этом не допускаются пожертвования политической партии и ее структурным подразделениям (филиалы и представительства) от иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций; иностранцев и лиц без гражданства; юридических лиц с иностран-

ным участием; государственных органов и государственных организаций; религиозных объединений и благотворительных организаций; анонимных пожертвователей; от граждан или негосударственных организаций РК, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. Все пожертвования, поступившие от вышеперечисленных лиц, зачисляются в доход государства по решению суда.

Кроме того, бюджетные средства ежегодно выделяются партиям, представленным в Мажилисе Парламента РК по итогам последних выборов. Размер бюджетных средств, выделяемых на финансирование деятельности политических партий, определяется в Законе «О Республиканском бюджете».

Ответственность за нарушение законодательства о политических партиях несут виновные в этом физические и юридические лица, в том числе должностные лица государственных органов и лица, входящие в состав руководящих органов, политической партии, в соответствии с казахстанскими законами.

Так, п. 1 ст. 403 УК РК предусмотрена ответственность за создание в государственных органах организаций политических партий; п.1 ст.404 – ответственность за создание или руководство партией на религиозной основе; ст. 406 – за финансирование, предоставление помещения или имущества, а равно оказание иного содействия политическим партиям других государств, если эти деяния повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Статьей 489 КоАП РК предусмотрена ответственность за финансирование политических партий иностранными юридическими лицами и международными организациями, юридическими лицами с иностранным участием, государственными органами и организациями, благотворительными организациями; неопубликование годовой отчетности о финансовой деятельности политической партии в сроки и объеме, установленные законодательством РК; осуществление деятельности политической партии, ее структурных подразделений (филиалов и представительств) без перерегистрации в случаях, предусмотренных законодательством РК.

В заключение настоящего параграфа необходимо отметить, что процесс партийного строительства в РК прогрессирует. Причем партийное строительство в РК уже осуществляется на достаточно развитой нормативно-правовой базе. На данном этапе можно утверждать о более или менее сформировавшейся в стране многопартийной системе. Политические партии Казахстана на данном этапе развития играют большую роль в построении в стране демократической правовой государственности, защите прав граждан.

Именно поэтому, вполне обоснованно, в Послании Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. Президент Республики подчеркнул, что важнейшую миссию защиты интересов граждан страны

будут по-прежнему выполнять политические партии. При этом Президент РК отмечает, что он, как Глава государства, обязан работать над развитием реальной многопартийности.

## § 4. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности средств массовой информации в Республике Казахстан

Конституция РК п.1 ст. 20 гарантирует гражданам страны свободу слова и творчества, а также запрещает цензуру.

Свобода слова и творчества предполагают предоставление государством равного права всем гражданам высказывать и озвучивать в средствах массовой информации, на митингах, собраниях и иных публичных мероприятиях собственное мнение, утверждения, мысли, идеи, позицию, систему взглядов на все сферы общественной жизнедеятельности: политическую, социально-экономическую, религиозную и другие.

Свобода слова и творчества является важнейшими составляющими демократического правового государства, неотъемлемой частью жизни гражданского общества. Свобода слова и творчества – это сложный комплекс прав в установленных государством пределах и интересов, характеризующих общественные связи между людьми и своеобразие духовной идентичности нации и отдельной личности, основанной на идеологическом многообразии и конкуренции идей и мнений в обществе.

Право на свободу слова в основе своей имеет конституционное установление, согласно которому высшими ценностями государства является человек, его жизнь, права и свободы. Более того, право на свободу слова и творчества, закрепленное в Основном Законе страны, в полной мере соответствует положению статьи 19 ВДПЧ в соответствии с которым «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать, распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»[1].

Кроме того, в статье 19 МПГПП закреплено право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих мнений; свободно выражать свое мнение, включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

Вместе с тем, согласно данному пакту пользование вышеуказанными правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Это, в свою очередь, может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являются необходимыми:

---

[1] *Шапак У.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 20. Астана, 2018. – С. 169.

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения[1].

Далее, п.2 ст.20 Конституции за каждым закреплено право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным способом. Более того, в соответствии с п.3 ст.18 Основного Закона государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Конституционные положения, закрепляющие основы свободы слова, запрета цензуры, право на свободное получение и распространение информации, возможность ограничения этих прав, а также вышеуказанная конституционная обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и средств массовой информации предоставить гражданам возможность ознакомления с информацией и документацией, затрагивающей их права и интересы, конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве РК.

Базовым правовым актом, регулирующим сферу организации и деятельности СМИ, является Закон РК о средствах массовой информации. В соответствии с данным законом, под массовой информацией понимается предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, а средством массовой информации – периодическое печатное издание, теле- и радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы.

Соответственно, продукция средств массовой информации включает в себя тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания или аудиовизуальной программы, отдельный выпуск радио-, теле-, кинохроникальной программы, информацию, размещенную на интернет-ресурсе.

Отметим, что распространение в Казахстане в 2001 году норм законодательства о СМИ на интернет-ресурсы позволяет в нашей стране в целом успешно снимать актуальные проблемы развития интернет-пространства и борьбы со злоупотреблениями в нем, которые во многих зарубежных странах и солидных международных организациях продолжают остро дискутируются, но пока так и не находят своего практического решения.

Статьей 5 данного Закона предусмотрено:

1. Право на создание средства массовой информации принадлежит физическим и юридическим лицам в соответствии с законодательством РК. Средство массовой информации может быть создано как в форме юридического лица, так и в форме структурного подразделения юридического

[1] Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – С. 41.

лица. Основанием для осуществления выпуска (выхода в эфир) продукции средства массовой информации, распространения сообщений и материалов информационного характера является свидетельство о постановке на учет теле-, радиоканала, периодического печатного издания, информационного агентства и (или) сетевого издания. Данные требования не распространяются на интернет-ресурсы.

2. Запрещается иностранцам и иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более 20 процентами акций (долей, паев) юридического лица – собственника средства массовой информации в РК или осуществляющего деятельность в этой сфере.

Положение части первой настоящего пункта не распространяется на интернет-ресурсы, предназначенные для электронной коммерции.

Как уже отмечалось, свобода слова, творчества, выраженная в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений, получение и распространение информации любым, не запрещенным законом способом, гарантируется Конституцией РК.

Законом воспроизводится конституционный запрет цензуры, что является показателем достаточно высокого уровня развития в стране демократических институтов, более или менее развитого гражданского общества, реального функционирования в стране многопартийной системы, политического и идеологического плюрализма и, наконец, отказа власти от государственного управления путем жесткого администрирования.

Далее, Законом РК о средствах массовой информации в развитие вышеуказанного конституционного установления (п.3 ст.18 Конституции РК) государственные органы, общественные объединения и СМИ обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Более детально права граждан на доступ к информации и обязанности соответствующих субъектов предоставить информацию урегулированы Законом РК о доступе к информации.

Статьей 6 данного Закона установлено, что не подлежит ограничению доступ к следующей информации:

• о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

• о состоянии здравоохранения, санитарии, демографии, миграции, образования, культуры, социальной защиты, экономики, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

• о фактах совершения актов терроризма;

• о состоянии экологии, пожарной безопасности, а также о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов;

• о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государству, физическим и юридическим лицам;

• о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

• о размерах золотовалютного резерва Нацбанка РК;

• содержащих тексты нормативных правовых актов, за исключением тех нормативных правовых актов, которые содержат государственные секреты и иные охраняемые законом тайны, а также их проекты;

• о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;

• о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;

• о фактах нарушения законности обладателями информации и их должностными лицами;

• о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящейся в архивах, за исключением информации, относящейся к государственным секретам.

Как видно из вышеизложенного, информация, доступ к которой не подлежит ограничению, охватывает практически все сферы общественной жизнедеятельности.

В данном аспекте следует отметить, что особая значимость СМИ проявилась в Казахстане в условиях пандемии COVID-19, когда граждане, находясь на карантине, по существу запертые в своих домах и квартирах, могли получать объективную и необходимую информацию только из СМИ. Это в свою очередь, обусловило правомерность поведения большинства граждан страны и во многом, способствовало снижению роста коронавируса.

Надо полагать, что роль и значение СМИ в обеспечении нормального функционирования общественной жизнедеятельности будут только усиливаться.

Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. К информации с ограниченным доступом относится информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иным охраняемым законом тайнам, а также служебная информация с пометкой «Для служебного пользования».

Необходимо иметь в виду, что запрет на доступ к информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты в основе своей содержит положения п.2 ст.20 Конституции РК, согласно которому перечень сведений, составляющих государственные секреты РК, определяется законом.

Закон РК «О государственных секретах» от 15 марта 1999 г. к государственным секретам относит защищаемые государством сведения, составляющие государственную и служебную тайны, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной, военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права.

При этом под *государственной тайной* понимаются сведения военного, экономического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности РК.

*Служебная тайна* – сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, интересам государственных органов и организаций РК. Поэтому разглашение государственных секретов путем их опубликования в СМИ является основанием для привлечения виновных в этом лиц к юридической ответственности в соответствии с законодательством РК.

Законом РК о СМИ запрещается разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную, охраняемую законом тайну, пропаганда и оправдание экстремизма или терроризма, распространение информации, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также культы жестокости, насилия и порнографии.

Весьма важным вопросом конституционно-правового регулирования свободы слова является положение пункта 3 статьи 20 Основного Закона РК, в соответствии с которым не допускается пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия.

Данное конституционное положение в полном объеме соответствует содержанию ст.20 МПГПП.

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом;

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом[1].

В соответствии с пп.3 и 4 ст. 13 Закона РК о СМИ по всем вышеуказанным и иным, запрещенным законом основаниям, выпуск средств массовой информации, либо распространение продукции средства массовой информации могут быть приостановлены или прекращены.

---

[1] Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – С. 41

Кроме того, за совершение некоторых из вышеперечисленных составов преступлений и правонарушений предусмотрена уголовная и административная ответственность.

Деятельность СМИ основана на принципах объективности, законности, достоверности, уважения частной жизни, чести и достоинства человека.

Важным моментом в деятельности СМИ является законодательно закрепленная их доступность, поскольку средства массовой информации распространяются на государственном, а также и на других языках. При этом государство обеспечивает право каждого на использование родного языка при получении и распространении средств массовой информации в соответствии с Законом РК о языках.

Учитывая значимость СМИ во многих сферах общественной и государственной жизнедеятельности, роль государственного регулирования в области средств массовой информации должна быть достаточно весомой. Поэтому государственное регулирование в области СМИ осуществляется путем правового обеспечения государственного контроля за соблюдением законодательства РК о СМИ.

Весьма существенным в вопросах государственного управления в области СМИ являются компетенции Правительства РК и Уполномоченного органа – Министерства информации и общественного развития РК.

Так, Правительство РК разрабатывает и обеспечивает реализацию основных направлений государственной политики в области средств массовой информации; определяет порядок осуществления учета иностранных периодических изданий, распространяемых в РК; выполняет иные функции, возложенные Конституцией, законами РК и актами Президента Республики.

Министерство информации и общественного развития РК:

• обеспечивает формирование и реализацию государственной политики в области СМИ;

• осуществляет постановку на учет, переучет периодических печатных изданий, информационных агентств и сетевых изданий;

• ведет реестр субъектов, распространяющих периодические печатные издания или интернет-ресурсы, размещающие материалы эротического характера;

• формирует, размещает и контролирует осуществление государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне;

• утверждает порядок размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне;

• осуществляет международное сотрудничество в области средств массовой информации;

• осуществляет учет иностранных периодических печатных изданий, распространяемых на территории РК;

• ведет единый реестр учета иностранных периодических печатных изданий, распространенных на территории РК;

• определяет порядок хранения записей, имеющих историческую и (или культурную ценность);

• утверждает правила аккредитации журналистов;

• утверждает типовое положение об уполномоченном лице (подразделении) по взаимодействию со средствами массовой информации с уполномоченным органом;

• утверждает правила предоставления официальных сообщений средствам массовой информации при нарушении условий жизнедеятельности населения на определенной территории;

• осуществляет мониторинг средств массовой информации;

• утверждает правила проведения мониторинга средств массовой информации, распространяемых на территории РК и методику его расчета;

• утверждает правила формирования электронного архива обязательных бесплатных экземпляров печатных периодических изданий;

• координирует деятельность центральных и местных исполнительных органов по вопросам средств массовой информации;

• выдает предписания при выявлении нарушения требований законодательства РК о средствах массовой информации;

• осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством РК.

Законом детально регламентируется *порядок распространения продукции средств массовой информации.* При этом отмечается, что воспрепятствование осуществляемому на законных основаниях распространению продукции средств массовой информации со стороны физических и юридических лиц, а равно должностных лиц государственных органов, незаконная конфискация, а также уничтожение тиража или его части не допускаются иначе как на основании вступившего в законную силу решения суда.

Далее, законом установлены обязательные требования к выходным данным издания. Каждый выпуск периодического печатного издания должен содержать следующие сведения:

• название периодического печатного издания;

• собственник периодического печатного издания;

• фамилия и инициалы главного редактора;

• номер и дата свидетельства о постановке на учет или на переучет и наименование выдавшего его органа;

• наименование выдавшего его органа;

• периодичность издания;

• порядковый номер и дата выхода в свет периодического печатного издания;

• тираж данного выпуска;

• наименование типографии, ее адрес и адрес редакции.

Необходимо иметь в виду, что во взаимоотношениях СМИ с гражданами и организациями редакция, собственник интернет-ресурса обязаны соблюдать права на используемые объекты права интеллектуальной собственности, включая авторские, смежные и иные права на интеллектуальную собственность, а также обработку и защиту персональных данных в соответствии с законодательством РК.

Не допускается размещение в СМИ писем читателей, включая информацию, размещаемую пользователями на интернет-ресурсе, содержащих сведения, запрещенные законодательством РК.

Кроме того, гражданин или юридическое лицо вправе требовать от СМИ опровержения сведений, не соответствующих действительности и порочащих его честь, достоинство и деловую репутацию, которые были распространены в данных СМИ. Такое право имеют также представители гражданина или юридического лица.

Данное положение основано на конституционном установлении, закрепленном в п.1 ст.17, о том, что достоинство человека неприкосновенно, а также конституционной гарантии, содержащейся в пункте 1 статьи 18 Основного Закона РК, в соответствии с которой каждый имеет право на защиту своей чести и достоинства. Поэтому в случае обращения гражданина или юридического лица за опровержением, редакция СМИ, не располагающая доказательствами того, что распространенные данным СМИ сведения соответствуют действительности, обязана опровергнуть их в том же СМИ.

При этом требования гражданина или юридического лица о публикации опровержения либо ответа в СМИ рассматривается судом в случае, если СМИ отказало в такой публикации либо в течение месяца не опубликовало опровержение или ответ, а также в случае ликвидации данного СМИ.

Далее, установленные законом права и обязанности журналистов достаточно подробно регламентируют сферу их профессиональной деятельности.

*Так, журналист имеет право:*

• осуществлять поиск, запрашивать, получать и распространять информацию;

• посещать государственные органы, организации всех форм собственности и быть принятым их должностными лицами в связи с осуществлением служебных обязанностей, присутствовать на всех мероприятиях, проводимых аккредитовавшим его органам, за исключением случаев, когда принято решение о проведении закрытого мероприятия;

• производить записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемку, за исключением случаев, запрещенных законодательством;

• присутствовать по предъявлению удостоверения журналиста в районе стихийных бедствий, на митингах и демонстрациях, а также при иных формах выражения общественных групповых и личных интересов и протеста;

• получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственные секреты;

• проверять достоверность получаемой информации;

• обращаться к специалистам при проверке получаемых информационных материалов;

• распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под условным именем (псевдонимом);

• отказываться от публикации материала за своей подписью, если его содержание после редакционной правки противоречит личным убеждениям журналиста;

• на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны обнародуются по требованию суда.

*Журналист обязан:*

• осуществлять программу деятельности СМИ, с которым он состоит в договорных отношениях, руководствуясь законодательством РК;

• принимать меры по проверке достоверности распространяемой информации путем направления запросов соответствующим физическим и (или) юридическим лицам либо иными способами, не запрещенными законодательством РК;

• не распространять информацию, не соответствующую действительности;

• удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию об указании их авторства;

• получать согласие от физического и (или) юридического лица либо их представителей на распространение в СМИ личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иных охраняемых законом тайн, за исключением случаев, если сведения указаны в официальных сообщениях (или) распространены самим физическим и (или) юридическим лицом либо их представителями в источниках, доступ к которым не ограничен;

• уважать законные права и интересы физических и юридических лиц;

• выполнять иные обязанности, возложенные на него в соответствии с законодательством РК.

За нарушение законодательства РК о СМИ предусмотрена ответственность.

В частности, стст. 451-456-1 КоАП предусмотрена административная ответственность за: нарушение законодательства РК о СМИ; нарушение законодательства РК о телерадиовещании, изготовление, хранение, ввоз, перевозку, распространение на территории РК продукции СМИ, запрещенной законодательством страны; нарушение порядка предоставления обязательных бесплатных экземпляров периодических печатных изданий, фиксации, хранения материалов теле и радиопередач; нарушение законодательства РК о рекламе; нарушение порядка объявления выходных данных и незаконное ограничение права на доступ к информации.

Весьма важным в данном аспекте является решение Президента РК К.К. Токаева о декриминализации ст.130 «Клевета» УК РК и переводе ее в состав административных правонарушений. При этом Глава государства подчеркивает необходимость усиления высокой меры ответственности с тем, чтобы защитить права других граждан и защитить их от нападок. Безусловно, данное решение направлено на дальнейшую демократизацию общества, но главное, чтобы оно не использовалось отдельными лицами как средство сведения счетов, в том числе политических.

Кроме того, стст. 158 и 159 УК РК предусмотрена ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста и незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам.

Далее, в соответствии с законом о СМИ распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации (государственного органа, общественного, творческого, научного, религиозного либо иного объединения граждан и юридических лиц), воздействия средствами массовой информации на суд, влекут ответственность, предусмотренную законодательными актами РК.

Ответственность за нарушение законодательства о СМИ несут виновные в этом должностные лица государственных органов и иных организаций, а также собственник, распространитель, главный редактор (редактор) СМИ, авторы распространяемых сообщений и материалов.

Деятельность СМИ может быть *приостановлена или прекращена по решению собственника или суда.*

При этом под приостановлением понимается временное прекращение выпуска одного или нескольких номеров изданий, выхода в эфир теле-, радиопрограмм, теле-, радиоканалов, временное приостановление деятельности сетевого издания, а также распространения продукции средства массовой информации до устранения причин, послуживших основанием для приостановления.

Приостановление выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации допускается на срок не более трех месяцев.

Основаниями для *приостановления выпуска СМИ либо распространения продукции СМИ* в установленном законами РК порядке являются: пропаганда или агитация культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, распространение информации, пропагандирующей суицид, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, распространение теле-, радиопрограмм, теле-, радиоканалов, а также демонстрация киновидеопродукции порнографического и специального сексуально-эро-

тического характера, использование средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации, осуществления иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами и международными организациями деятельности, препятствующей и (или) способствующей выдвижению и избранию кандидатов, политических партий, выдвинувших партийный список, достижению определенного результата на выборах, проведения агитации в период ее запрещения, принуждения к участию или отказу от участия в забастовке, нарушения законодательства РК о порядке организации и проведения мирных собраний, об авторском праве и смежных правах в Интернете.

Основаниями для *прекращения выпуска СМИ либо распространения продукции СМИ являются*: пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности РК, подрыва безопасности государства, войны, пропаганда экстремизма или терроризма, публикация материалов и распространение информации, направленной на разжигание межнациональной и межконфессиональной вражды, а также неустранение причин приостановления выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации в установленный срок.

Наряду с базовым законом о СМИ действуют законы от 18 января 2012 г. «О телерадиовещании», от 5 июля 2004 г. «О связи» и ряд других правовых актов. Действует принятое по обращению Главы государства НПКС РК от 21 апреля 2004 г. «О проверке Закона РК «О средствах массовой информации» на соответствие Конституции РК».

Таким образом, законодательство РК о СМИ на современном этапе развития представляет собой достаточно сформированную правовую базу, обеспечивающую право граждан на доступ к информации и нормальное функционирование самих СМИ. При этом учитывая все возрастающую значимость СМИ, как «четвертой ветви власти» в обществе, можно полагать, что нормативно-правовая база СМИ будет и в дальнейшем совершенствоваться с учетом прогрессирующего процесса демократизации казахстанского общества.

## § 5. Конституционно-правовая регламентация организации и деятельности религиозных объединений в Республике Казахстан

На территории РК, где на протяжении многих веков мирно сосуществовали и культурно взаимообогощали друг друга представители различных этносов и конфессий, созданы необходимые политико-правовые и социально-экономические условия для развития культуры и традиционных духовных ценностей казахстанского народа.

Созданы необходимые условия для обеспечения, деятельности официально зарегистрированных на 1 января 2017 г. 3658 религиозных объединений и их филиалов, представляющих 18 конфессий[1].

Государством принимаются конкретные меры по сохранению стабильности в религиозной сфере, укреплению межконфессионального согласия и толерантности в обществе, формированию иммунитета населения к идеологии религиозного экстремизма и радикализма в любых формах и проявлениях.

Казахстан наглядно демонстрирует миру, что религия выполняет важную роль в сохранении стабильности и согласия внутри страны, укреплении общенационального единства на универсальных и общечеловеческих ценностях, а различные религии и конфессии могут сосуществовать и гармонично развиваться на основе полного взаимопонимания и взаимоуважения.

Как независимое многоэтническое и многоконфессиональное государство, Казахстан формирует собственную модель и порядок взаимодействия между государственными органами и религиозными объединениями. Действительно, выстроенные принципы взаимоотношений государства и религиозных объединений за годы независимости являются наглядным индикатором степени свободы совести в обществе. В этой связи в настоящее время в нашей стране государство обеспечивает равенство религиозных объединений в осуществлении ими своей деятельности, обеспечении прав и свобод, осуществляет сотрудничество не только с последователями традиционных конфессий, но и со всеми другими зарегистрированными религиозными объединениями.

В соответствии с Конституцией РК сформирована светская модель государственно-конфессиональных отношений на принципах равенства всех граждан перед законом и уважительного отношения к личным убеждениям каждого, независимо от языка и отношения к религии. Согласно общепринятым мировым нормам, государство вправе регулировать деятельность религиозных организаций в целях обеспечения прав граждан и защиты национальной безопасности.

Статья 1 Конституции РК провозглашает Казахстан утверждащимся светским государством. Светский характер нашего государства проявляется в том, что в Казахстане не существует официальной государственной религии, то есть ни одной из религий не делается предпочтение.

Из смысла п. 2 ст. 5 Основного Закона следует, что существующие в Казахстане вероучения, религиозные объединения, не имеют права, в какой бы то ни было форме влиять на политику государства, государственный строй, на деятельность государственных органов и их должностных лиц. Это следует из того, что религия отделена от государства, что, в свою очередь, обуславливает светский характер РК. Кроме того, это означает, что государственные органы не должны допускать незаконного вмешательства

[1] Указом Президента РК от 20 июня 2017 г. утверждена и реализована Концепция государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017-2020 годы.

в дела религиозных объединений, а также возлагать на религиозные объединения функций государственных органов. Более того, государство не должно финансировать религиозные объединения.

Следует иметь в виду и то, что светский характер РК в соответствии с п.4 ст.5 Конституции выражается в недопустимости деятельности в стране политических партий на религиозной основе.

Далее, запрет на вмешательство религиозных объединений в деятельность государства и его органов никак не ущемляет прав религиозных объединений, поскольку целью их создания является проповедование религиозных учений и, следовательно, ни к государственной политике, ни к деятельности государственных органов они отношения не имеют. Деятельность религиозных объединений направлена лишь на удовлетворение духовных потребностей верующих.

При этом граждане, независимо от своей религиозной принадлежности, в полном объеме пользуются представленными им Конституцией и другими законами политическими правами. Причем как верующие граждане, так и священнослужители могут избираться в государственные органы и органы местного самоуправления, но только как граждане, а не как представители какого-либо религиозного объединения.

Согласно п. 3 ст.5 Конституции РК, запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание религиозной розни.

Вместе с тем, государство охраняет деятельность религиозных объединений, осуществляемую в рамках закона.

Кроме того, отделение религии от государства означает запрет на обучение религиозным догмам и канонам в учебных заведениях, где обучение осуществляется на основе государственных стандартов. В соответствии с данным принципом не допускается любое участие религиозных объединений и их представителей в деятельности государственных органов и государственных организаций, предприятий, а также размещение в них религиозной символики.

Отдельного внимания заслуживает ст.22 Конституции Республики, в соответствии с которой:

1. Каждый имеет право на свободу совести.

2. Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие гражданские права и обязанности перед государством.

При этом свобода совести является проявлением свободы личности. Каждый человек, на основе собственного волеизъявления, обладает правом определить свое собственное отношение к религии. Если человек верит в какую-либо религию, то никто не имеет права препятствовать ему, выполнять религиозные обряды, ритуалы и обычаи. Однако проведение

религиозных обрядов, ритуалов, обычаев и правил не должно причинять вред законным интересам других людей, общества и государства в целом.

Законом РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях от 11 октября 2011 г. запрещено прямо или косвенно ограничивать возможности, права и свободы верующих[1]. Более того, Основной Закон страны не предусматривает возможности предоставления льгот и преимуществ какой-либо одной религии. Вместе с тем, считается нарушением прав человека возбуждение вражды и ненависти из-за религиозных взглядов. Правонарушением является осквернение и оскорбление вещей, предметов, зданий и мест, считающихся для верующих священными. Закон, провозглашая и гарантируя свободу совести, не освобождает человека от выполнения его гражданских обязанностей. Гражданин, ссылаясь на свои религиозные взгляды и убеждения, не имеет права отказываться от своих обязанностей, предусмотренных законодательством, например, от воинской службы.

Отделение религиозных объединений от государства являются важной гарантией свободы совести. Как уже отмечалось, государство, его органы и должностные лица не могут вмешиваться в деятельность религиозных объединений, предоставлять льготы и преимущества религиозным объединениям или представителям какой-либо религии ими неверующим.

Конституция РК прямо определяет место религиозных объединений в обществе. Так, в соответствии с п.4 ст.5 Конституции, в Республике не допускается деятельность партий на религиозной основе. Положение это направлено на сохранение мирных отношений между верующими различных конфессий. Более того, оно гарантирует общество, в котором существует много религий и религиозных течений, от возможности превращения какой-либо религии в государственную идеологию.

Все вышерассмотренные положения основаны на общепризнанных международных нормах, принципах и стандартах.

Так, ст.18 ВДПЧ определено, что «каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения, свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов»[2].

---

[1] Необходимо отметить, что данный закон регулирует противоречивые интересы и запросы субъектов государственно-конфессиональных отношений. В силу этого его некоторые предшественники попадали в поле зрения Конституционного Совета РК. См.: нормативные постановления КС РК от 4 апреля 2002 г. «О проверке конституционности Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений», а также от 11 февраля 2009 г. «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений». Оба названных закона, внесенные на рассмотрение Совета Президентом РК, были признаны не соответствующими Конституции РК.

[2] Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – С. 17.

А ст.18 МПГПП устанавливает:

1. «Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимы для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц»[1].

Далее, следующим после Конституции законом, регламентирующим организацию и деятельность религиозных объединений, является вышеуказанный Закон РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях. Закон детализирует и конкретизирует вышерассмотренные конституционные положения и нормы международного права, регламентирующие сферу создания и деятельности религиозных объединений.

В соответствии с его преамбулой РК утверждает себя демократическим, светским государством; подтверждает право каждого на свободу совести; гарантирует равноправие каждого независимо от его религиозного убеждения; *признает историческую роль ислама ханафитского направления и православного христианства в развитии культуры и духовной жизни народа;* уважает другие религии, сочетающиеся с духовным наследием народа Казахстана; признает важность межконфессионального согласия, религиозной толерантности и уважения религиозных убеждений граждан.

Важно иметь в виду, что *под религиозным объединением понимается добровольное объединение граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства, в установленном законодательными актами РК порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных потребностей.* Соответственно, религиозная деятельность – это деятельность, направленная на удовлетворение религиозных потребностей верующих.

В Казахстане установлен регистрационный порядок создания религиозных объединений. Правоспособность юридического лица религиозное объединение приобретает с момента его государственной регистрации. Государственная регистрация республиканских религиозных объединений и региональных религиозных объединений осуществляется Министерством юстиции РК. Это подтверждает рассмотрение спорных вопросов только в правовом поле. Государственная регистрация местных религиозных объединений, учетная регистрация филиалов и представительств осуществляется территориальными органами юстиции.

[1] Там же. – С. 40

Религиозное объединение осуществляет свою деятельность на основании Устава, который должен содержать:

• наименование, предмет и цели деятельности;

• место нахождения и территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;

• структуру порядок формирования и компетенцию органов управления;

• права и обязанности участников (членов);

• вероисповедную принадлежность, основы вероучения и сведения о соответствующей ему религиозной деятельности;

• условия и порядок приема в члены религиозного объединения и выхода из него;

• источники формирования имущества;

• порядок внесения изменений и дополнений в учредительные документы;

• условия реорганизации и прекращения деятельности;

• порядок использования имущества в случае ликвидации;

• сведения о филиалах и представительствах.

При этом сведения об основах вероучения и религиозной деятельности должны содержать основные религиозные идеи, формы деятельности религиозного объединения, особенности отношения к браку и семье, образованию, здоровью участников (членов) данного религиозного объединения и других лиц, отношение к реализации конституционных прав и обязанностей его участников и служителей.

Отказ в государственной регистрации религиозного объединения, учетной регистрации его структурного подразделения (филиала и представительства) производится в соответствии с законами Республики, а также в случаях, когда содержащиеся в учредительных и иных представленных документах сведения недостоверны и (или), создаваемое объединение не признано в качестве религиозного объединения на основании религиоведческой экспертизы. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Реорганизация религиозных объединений может осуществляться в соответствии с законами РК путем слияния, присоединения, разделения, преобразования и выделения по решению органа, уполномоченного учредительными документами религиозного объединения, либо по решению суда. Религиозное объединение может быть преобразовано только в другое религиозное объединение или в частное учреждение. Образованные в результате реорганизации религиозных объединений организации могут быть зарегистрированы в качестве религиозных объединений в случае соответствия требованиям закона.

Приостановление же деятельности и ликвидация религиозного объединения производятся в порядке, который установлен законами РК.

Отдельного внимания заслуживает деятельность в нашей стране *иностранных религиозных объединений.* Так п.5 ст.5 Конституции определяет, что деятельность иностранных религиозных объединений на территории

Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в РК осуществляется по согласованию с соответствующими государственными органами Республики. В настоящее время в Казахстане действуют епархии, приходы и монастыри Русской православной церкви, общины Евангелически-лютеранские церкви, архиепархия Святой Марии в Нур-Султане и другие иностранные конфессии.

Религиозные объединения в Казахстане, имеющие руководящие центры вне пределов Республики, должны руководствоваться их уставами, если при этом не нарушается казахстанское законодательство и их уставы зарегистрированы в Министерстве юстиции РК.

Указанное выше конституционное установление конкретизируется в Законе РК о религиозных объединениях, где статьей 19 не допускается осуществления деятельности руководителем религиозного объединения, назначенным иностранным религиозным центром без согласования с уполномоченным органом.

Для согласования кандидата на должность руководителя религиозного объединения иностранный религиозный центр представляет в уполномоченный орган следующие документы: ходатайство, содержащее сведения о кандидате, его предыдущей деятельности в иностранном религиозном центре; решение о назначении кандидата руководителем религиозного объединения, действующего на территории РК; копию паспорта или удостоверения личности кандидата на должность руководителя религиозного объединения.

Уполномоченный орган отказывает в согласовании назначения иностранным религиозным центром руководителя религиозного объединения в РК, если его деятельность может создать угрозу конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения.

В данном аспекте целесообразно рассмотреть и *миссионерскую деятельность*, поскольку миссионерами могут быть не только граждане РК, но и иностранные граждане, лица без гражданства.

Как известно, миссионерство является одной из форм деятельности религиозных организаций, имеющее целью обращение в свою религию неверующих или представителей иных религий. Встречается, в основном, в универсальных религиях, прежде всего, в мировых религиях и не распространено в национальных религиях.

Таким образом, в Казахстане миссионерская деятельность направлена на распространение вероучения на территории государства с целью обращения в религию.

Граждане РК, иностранцы и лица без гражданства осуществляют миссионерскую деятельность после прохождения регистрации. Регистрация лиц, осуществляющих данную деятельность, производится местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения

и столицы в срок, не превышающий тридцати календарных дней со дня подачи документов. Срок регистрации приостанавливается в случае проведения религиоведческой экспертизы для получения заключения по материалам, представленным миссионером.

На территории РК миссионеры обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в местных исполнительных органах областей, городов республиканского значения и столицы. Для регистрации миссионеры представляют в исполнительные органы пакет документов, установленных законом.

Гражданам РК, иностранным гражданам и лицам без гражданства, представившим документы для прохождения регистрации в качестве миссионера, отказывается в регистрации на основании отрицательного заключения религиоведческой экспертизы, а также, если их миссионерская деятельность представляет угрозу конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения.

Надо отметить, что деятельность иностранных религиозных объединений не должна противоречить Конституции и законам РК. При этом государство вправе ограничить, либо приостановить деятельность иностранных религиозных объединений и их представителей по вышеуказанным основаниям. В данном случае речь идет не о вмешательстве государства в деятельность иностранных религиозных объединений, а о недопущении и пресечении их возможной противоправной деятельности на религиозной основе.

Определенного внимания заслуживает и *финансово-экономическая основа деятельности религиозных объединений.* Согласно ст.29 Закона РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях религиозные объединения имеют право собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами РК, иностранцами и лицами без гражданства, организациями или приобретенное по другим основаниям, не противоречащим законам РК. Собственностью религиозных объединений является недвижимое и движимое имущество, находящееся на праве собственности. В собственности религиозных объединений может быть также имущество, находящееся за пределами РК. Религиозные объединения вправе обращаться за добровольными финансовыми и другими пожертвованиями и получать их. Право собственности религиозных объединений охраняется законом.

Весьма важным является вопрос *отношения государства и религии.* Отчасти он был уже рассмотрен, однако, учитывая его значимость в общественной жизнедеятельности, он требует более детального освещения. Пунктом 1 ст.3 Закона РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях, в развитие вышерассмотренных конституционных установлений, определено, что государство отделено от религии и религиозных объединений. На мой взгляд, это не вполне корректная формулировка, поскольку не государство, а религия отделена от государства, что следует из смысла

Конституции. Религиозные объединения и граждане РК, иностранцы и лица без гражданства независимо от отношения к религии равны перед законом.

Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Система образования и воспитания в РК, за исключением духовных (религиозных) организаций образования, отделена от религии и религиозных объединений и носит светский характер.

Государство устанавливает определенные *правовые гарантии для религиозных объединений и верующих граждан.* Так, воспрепятствование законной религиозной деятельности, нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств, осквернение почитаемых последователями той или иной религии не допускается. Каждый вправе придерживаться религиозных и иных убеждений, распространять их, участвовать в деятельности религиозных объединений и заниматься миссионерской деятельностью в соответствии с законодательством РК.

При этом, как уже отмечалось, никто не имеет права по своим религиозным убеждениям отказываться от возложенных обязанностей, предусмотренных Конституцией и законами РК.

Таким образом, граждане РК, являющиеся священнослужителями, миссионерами, руководителями или участниками (членами) религиозных объединений могут участвовать в политической жизни наравне со всеми гражданами РК только от своего имени.

С одной стороны, государство, в соответствии с принципом отделения религии и религиозных объединений от государства:

1) не вмешивается в определение гражданином РК, иностранцем и лицом без гражданства своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитании детей родителями или иными их законными представителями согласно своим убеждениям, за исключением случаев, когда такое воспитание угрожает жизни и здоровью ребенка, ущемляет его права и ограничивает ответственность, а также направлено против конституционного строя, суверенности и территориальной целостности РК;

2) не возлагает на религиозные объединения выполнение функций государственных органов;

3) не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если данная деятельность не противоречит законам РК;

4) способствует установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами РК, иностранцами и лицами без гражданства, исповедующими религию и не исповедующими ее, а также между различными религиозными объединениями.

Очень важно сделать акцент на установленном законом праве каждого самостоятельно определять принадлежность к любой религии и любому религиозному объединению.

Важность этого положения отмечается в связи с тем, что возникают ситуации, когда религиозную принадлежность связывают с национальными,

историческими или семейными традициями. Выбор религии - частное дело личности, на которое хотя и могут влиять различные обстоятельства (национальные, семейные, культурные и т.д.), но определяющей является воля самого человека.

Государственная система образования и воспитания отделена от религиозных объединений. Родители или лица их заменяющие, вправе воспитывать своих детей в соответствии с религиозными убеждениями, но без применения принудительных мер по привлечению детей к религии. Преподавание религиозных дисциплин может производиться на добровольных началах в негосударственных учебных и воспитательных учебных заведениях. Религиоведческие дисциплины могут включаться в программы государственных учебных заведений[1].

С другой стороны, в соответствии с принципом отделения религии и религиозных объединений от государства, религиозные объединения:

1) не выполняют функции государственных органов и не вмешиваются в их деятельность;

2) не участвуют в деятельности политических партий, не оказывают им финансовую поддержку, не занимаются политической деятельностью;

3) обязаны соблюдать требования законодательства РК.

Далее, развивая положения ст.5 Основного Закона РК, Закон РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях прямо запрещает деятельность партий на религиозной основе, а также создание и деятельность религиозных объединений цели и действия которых направлены на утверждение в государстве одной религии, разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанных с насилием или призывами к насилию и иными противоправными действиями.

Деятельность не зарегистрированных в установленном законами РК порядке религиозных объединений, а равно какое-либо принуждение граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства в определении отношения к религии, к участию или неучастию в деятельности религиозных объединений, в религиозных обрядах и (или) в обучении религии не допускается.

Кроме того, не допускается:

– деятельность религиозных объединений, сопряженная с насилием над гражданами РК, иностранцами и лицами без гражданства или иным причинением вреда их здоровью либо с расторжением брака между супругами (распадом семьи) или прекращением родственных отношений, нанесением ущерба нравственности, нарушением прав и свобод человека и гражданина, побуждениям граждан к отказу от исполнения обязанностей, предусмотренных Конституцией и законами РК и иным нарушением законодательства РК;

– деятельность религиозных объединений, принудительно вовлекающих в свою деятельность граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства,

[1] *Ермекбаев Н.Б.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 22. – С. 183.

в том числе посредством благотворительности, и (или) препятствующих выходу из религиозного объединения, в том числе путем применения шантажа, насилия или угрозы его применения, с использованием материальной или иной зависимости граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства либо путем обмана;

– принуждение участников (членов религиозного) объединения и религиозных последователей к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения, его руководителей и других участников (членов).

Запрещается принятие решений и совершение действий с использованием религии и религиозных воззрений, заведомо способных дезорганизовать деятельность государственных органов, нарушить их бесперебойное функционирование, снизить степень управляемости в стране.

Руководитель религиозного объединения обязан принять меры к недопущению вовлечения и (или) участия несовершеннолетних в деятельности религиозного объединения при возражении одного из родителей несовершеннолетнего или иных его законных представителей.

Принцип отделения религии и религиозных объединений от государства не означает самоустранения государства и его органов от регулирования и контроля деятельности религиозных объединений, а призван координировать и контролировать деятельность религиозных объединений через Уполномоченный орган.

Таковым является Министерство информации и общественного развития.

В соответствии с законом Уполномоченный орган:

• участвует в формировании и реализации основных направлений государственной политики в области взаимодействия с религиозными объединениями;

• проводит изучение и анализ религиозной ситуации в Республике;

• проводит изучение и анализ деятельности созданных на территории РК религиозных объединений, миссионеров, духовных (религиозных) организаций образования;

• обеспечивает осуществление разъяснительной работы по вопросам, относящимся к его компетенции;

• осуществляет методическое руководство местных исполнительных органов в сфере религиозной деятельности;

• осуществляет информационно-пропагандистские мероприятия по вопросам, относящимся к его компетенции;

• обеспечивает проведение религиоведческих экспертиз;

• организует и осуществляет сотрудничество с уполномоченными органами иностранных государств в сфере религиозной деятельности;

• согласовывает деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в РК;

• координирует деятельность местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы по вопросам религиозной деятельности и взаимодействия с религиозными объединениями;

• разрабатывает и утверждает нормативные правовые акты в сфере религиозной деятельности и религиозных объединений в пределах компетенции;

• утверждает правила проведения религиоведческой экспертизы;

• утверждает инструкцию по определению расположения стационарных помещений для распространения религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения, а также помещений для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений);

• рассматривает обращения физических и юридических лиц, касающиеся нарушений законодательства РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях;

• вносит в правоохранительные органы предложения по запрещению деятельности физических и юридических лиц, нарушающих законодательство РК о религиозной деятельности и религиозных объединений;

• осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством РК.

Законом также установлена примерно аналогичная компетенция местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы по вопросам религиозной деятельности и религиозных объединений. Необходимо иметь в виду, что объектом религиоведческой экспертизы относятся учредительные, а также другие документы религиозного содержания, духовные (религиозные) образовательные программы, информационные материалы религиозного содержания и предметы религиозного назначения. Данная экспертиза проводится лицами, обладающими специальными знаниями в области религиоведения, с привлечением при необходимости представителей государственных органов и иных специалистов.

Более подробного освещения заслуживает *правовая регламентация религиозной деятельности* в РК, включающая в себя проведение религиозных обрядов и церемоний, рассмотренную выше миссионерскую деятельность, религиозную литературу и предметы религиозного назначения, благотворительность, международные связи и контакты верующих и религиозных объединений.

Так, религиозные объединения вправе содержать места поклонения. Богослужения, религиозные обряды церемонии и (или) собрания беспрепятственно проводятся (совершаются) в культовых зданиях (сооружениях) и на отведенной им территории, в местах поклонения, в учреждениях и помещениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, жилищах, объектах общественного питания в случае необходимости при условии соблюдения прав и интересов близ проживающих лиц. В иных слу-

чаях религиозные мероприятия осуществляются в порядке, установленном законодательством РК.

Не допускается проведение (совершение) богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний, а также осуществление миссионерской деятельности на территории и в зданиях:

1) государственных органов и организаций;

2) Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, судебных и правоохранительных органов, других служб, связанны с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья физических лиц;

3) организаций образования, за исключением духовных (религиозных) организаций образования.

К лицам, содержащимся в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества, находящимся в учреждениях, исполняющих наказания, являющимся пациентами организаций здравоохранения, оказывающих стационарную помощь, проходящим социальное обслуживание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, по их просьбе или просьбе их родственников в случае ритуальной необходимости приглашаются священнослужители религиозных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством РК.

При этом совершение религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний не должно препятствовать деятельности указанных организаций, нарушать права и законные интересы других лиц.

Что касается религиозной литературы и предметов религиозного назначения, то граждане РК, иностранцы и лица без гражданства, религиозные объединения вправе использовать религиозную литературу, иные информационные материалы религиозного содержания, предметы религиозного назначения по своему усмотрению.

Предметами религиозного назначения являются предметы, изделия и атрибуты, необходимые для отправления богослужений, религиозных обрядов и церемоний, а также содержащие элементы религиозной символики.

Распространение религиозной литературы, иных и информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения допускаются только в культовых зданиях (сооружениях), духовных (религиозных) организациях образования, а также в специально определенных местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения и столицы стационарных помещениях.

Ввоз на территорию РК религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, за исключением предназначенных для личного пользования в одном экземпляре каждого наименования, осуществляется только зарегистрированными религиозными объединениями после получения положительного заключения религиоведческой экспертизы. Изготовление, выпуск и распространение религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания допускаются после положительного заключения религиоведческой экспертизы.

В религиозной литературе и других информационных материалах религиозного содержания выпускаемых и (или) распространяемых религиозным объединением должно содержаться полное наименование религиозного объединения.

Религиозные объединения вправе осуществлять *благотворительность и учреждать благотворительные организации.* При осуществлении благотворительности не допускается использование материальной зависимости (нужды) граждан РК, иностранцев, лиц без гражданства в целях вовлечения в религиозную деятельность. Граждане РК, иностранцы, лица без гражданства и религиозные объединения вправе устанавливать и поддерживать международные связи и личные контакты, включая выезды за границу для паломничества, участия в собраниях и других мероприятиях. Религиозные объединения могут направлять граждан РК за границу для обучения в духовных (религиозных) организациях образования и принимать иностранцев, лиц без гражданства для обучения в духовных (религиозных) организациях образования на территории РК.

Весьма важным в вопросе правовой регламентации деятельности религиозных объединений является уяснение их статуса. Согласно закону в РК могут создаваться и действовать *религиозные объединения со статусом местного, регионального и республиканского.* Местным религиозным объединениям признается объединение верующих, созданное по инициативе не менее пятидесяти граждан РК, действующее в пределах одной области, города республиканского значения и столицы.

Региональное религиозное объединение создается по инициативе не менее пятисот граждан РК, являющихся участниками (членами) двух и более местных религиозных объединений численностью не менее двухсот пятидесяти граждан РК от каждого из них, которые представляют не менее двух областей, городов республиканского значения и столицу. Региональные религиозные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в пределах территории деятельности данных местных религиозных объединений.

Республиканское религиозное объединение образуется по инициативе не менее пяти тысяч граждан РК, представляющих все области, города республиканского значения и столицу численностью не менее трехсот граждан РК в каждом из них, а также имеющее свои структурные подразделения (филиалы, представительства) на всей территории РК.

Закон допускает возможность создания религиозного объединения по инициативе граждан РК, достигших восемнадцатилетнего возраста, созывающих учредительное собрание (съезд, конференцию), на котором принимается решение о создании религиозного объединения, его наименовании, уставе и формируются его руководящие органы. Граждане принимают личное участие в учредительном собрании (съезде, конференции), по собственному желанию.

При этом религиозное объединение должно иметь *следующие признаки:*

• единое вероучение;

• совершение религиозных обрядов, церемоний и проповедей;

• религиозное воспитание своих участников (членов) и религиозных последователей;

• духовная направленность деятельности.

Республиканские и региональные религиозные объединения в соответствии со своими уставами вправе создавать в форме учреждений духовные (религиозные организации образования, реализующие профессиональные учебные программы подготовки священнослужителей. Создание и деятельность юридических лиц, занимающихся религиозной деятельностью в иной организационно-правовой форме, кроме как религиозное объединение, не допускаются, за исключением духовных (религиозных) организаций образования.

Создание организационных структур религиозных объединений в государственных органах, организациях и учреждениях образования и здравоохранения не допускаются.

Наименование религиозного объединения должно содержать вероисповедную принадлежность и статус. Полное и сокращенное наименование и его символика не должны полностью или в существенной части дублировать государственные символы РК и других государств, наименование и символику государственных органов РК, религиозных объединений, зарегистрированных в РК, а также религиозных объединений, запрещенных и (или) ликвидированных в связи с нарушением законодательства РК.

Ответственность за нарушение законодательства РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях установлена законами РК.

Так, УК РК предусмотрено наказание за умышленные действия, направленные на возбуждение религиозной розни, оскорбление религиозных чувств граждан, исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения и религии (ст.174); нарушение равноправия человека и гражданина по мотивам отношения и религии (ст.145);

Кроме того, уголовно наказуемым являются создание и руководство религиозным объединением, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных деяний, а равно создание или руководство партией на религиозной основе, финансируемой из запрещенными законами РК источников (ст.404); организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (ст.405).

Административная ответственность, в соответствии со статьей 490 КоАП РК, предусматривается за:

1. Нарушение установленных законодательством РК требований к:

1) проведению религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний;

2) осуществлению благотворительной деятельности;

3) ввозу, изготовлению, выпуску, изданию и (или) распространению юридической литературы и иных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения;

4) строительству культовых зданий (сооружений), перепрофилированию (изменению функционального назначения) в культовые здания (сооружения).

2. Воспрепятствование законной религиозной деятельности, а равно нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств либо осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, если все вышеизложенные действия не содержат признаков уголовно-наказуемого деяния.

3.Осуществление миссионерской деятельности без регистрации (перерегистрации), а равно использование членами религиозной литературы, информационных материалов религиозного назначения без положительного заключения религиоведческой экспертизы, распространения вероучения незарегистрированных в РК религиозных объединений.

4. Осуществление религиозными объединениями деятельности, не предусмотренной его уставом.

5. Занятие религиозным объединением политической деятельностью, а равно участие в деятельности политических партий и (или) оказание им финансовой поддержки, вмешательство в деятельность государственных органов либо присвоение функций государственных органов или их должностных лиц членами религиозного объединения.

6. Создание организационных структур религиозных объединений в государственных органах, организациях, учреждениях, в том числе организациях здравоохранения и образования.

7. Руководство религиозным объединением лицом, назначенным иностранным религиозным центром без согласования с уполномоченным органом, равно непринятие руководителем религиозного объединения мер к недопущению вовлечения и (или) участия несовершеннолетних в деятельности религиозного объединения при возражении одного из родителей несовершеннолетнего или иных его законных представителей.

Следует иметь в виду, что за серьезные нарушения законодательства РК деятельность религиозных объединений может быть *приостановлена, либо они по решению суда могут быть ликвидированы* в следующих случаях:

– по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РК, Закона о религиозных объединениях, иных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям);

– по решению суда в случае, предусмотренном Законом РК «О противодействии экстремизму».

Основаниями для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке могут быть: нарушение общественной безопасности и общественного порядка; действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий, а также иные основания.

Так, статьями 48 и 801 КоАП РК детально регламентируется процедура приостановления или запрещения деятельности или отдельных ее видов. Положения данных статей в полной мере распространяются и на религиозные объединения.

Сегодня государственная политика в сфере религии должна органически сочетать реализацию конституционных принципов свободы совести и равенства всех конфессий, кроме деструктивных, перед законом с обеспечением интересов общественной безопасности, приоритетным вниманием к сохранению к развитию историко-культурного наследия народа Казахстана, его традиционных духовных ценностей [1].

## § 6. Особенности конституционно-правовых статусов Ассамблеи народа Казахстана и Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан

Примерами подтверждения стратегии динамичной модернизации государства и эволюции гражданского общества на основе максимально бесконфликтного сочетания общих и групповых интересов граждан, постепенного широкого внедрения «общественного» начала в «государственное» в наиболее значимых и требующих особого такта и внимания сферах, перераспределения функций (полномочий) между органами публичной власти и неправительственными структурами вплоть до формирования в Казахстане во многом уникальных государственно-общественных институтов являются организационно-правовые формы управления (самоуправления) в областях межнациональных отношений и построения основанной на многообразии форм собственности рыночной экономики.

Поиск наиболее приемлемого механизма разработки и осуществления национальной политики, учета и реализации специфических запросов всех этносов в сочетании с общегосударственными целями и приоритетами завершился учреждением Указом Президента РК от 1 марта 1995 г. *Ассамблеи народа Казахстана* (с 1995 г. по 2007 г. – Ассамблея народов Казахстана),

[1] *Ермекбаев Н.Б.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 22. – С. 184-185.

ставшей формой реализации народного, государственного и, одновременно, национального суверенитетов[1].

«Ассамблея народа Казахстана – это главный и прочный фундамент мира, согласия и дружбы всех этносов, живущих на благословенной земле нашей Родины. – убежден Лидер Нации Н.А. Назарбаев. – Она сыграла важнейшую роль в истории становления и укрепления Независимости, всенародном принятии Конституции РК, проведении глубоких реформ экономики, масштабных преобразований социальных и политических основ нашего общества. Ассамблея народа Казахстана стала вечной хранительницей единства нашего многонационального народа. Она утверждает в сознании казахстанцев великие общие ценности – единство, стабильность, толерантность, всеобщий труд, патриотизм»[2].

Обладающая сегодня конституционным статусом (подп.20) ст. 44 и п. 1 ст. 51 Конституции), возглавляемая Президентом Республики и институционально непосредственно связанная с Первым Президентом Республики – Елбасы (ему пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею), Ассамблея народа Казахстана превратилась в один из главных институтов развивающейся казахстанской демократии, на который возложена самая ответственная задача – быть хранителем дружбы народов, согласия и гражданского мира в стране.

В течение более двадцати пяти лет деятельность Ассамблеи направлена на решение без преувеличения жизненных задач казахстанского полиэтничного и многоконфессионального общества: на формирование и распространение идей духовного единства, укрепление и сохранение дружбы между народами и межнационального согласия; предупреждение негативных явлений в сфере межэтнических отношений посредством создания единой системы взаимодействия АНК с государственными органами и общественными объединениями; организацию работы по анализу ситуации в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, выработку на их основе практических рекомендаций, обеспечивающих консолидацию общества; содействие обеспечению учета многообразных национальных интересов в проводимой государством этнополитике; поддержание национальных СМИ и театров, народного творчества; создание программ и проектов по укреплению межэтнических отношений, гражданского мира и согласия.

По краткой и емкой оценке Президента РК К.К. Токаева, эффективная работа Ассамблеи народа Казахстана сыграла «огромную роль в укреплении и сохранении мира и стабильности»[3].

---

[1] Напомним, что впервые идея создания структуры наподобие Ассамблеи была высказана Н.А. Назарбаевым в 1992 году на первом Форуме народов Казахстана, посвященном первой годовщине независимости Казахстана.

[2] *Назарбаев Н.А.* Поздравление Главы государства с 20-летием Ассамблеи народа Казахстан. – Казахстанская правда, 2015, 3 марта.

[3] *Токаев К.К.* Независимость превыше всего. – Казахстанская правда, 2021, 6 января.

На январь 2021 г. в Ассамблее народа Казахстана 382 члена: состоит казахов 89, русских 58, немцев 21, корейцев 21, татар 20, украинцев 18, уйгур 17, азербайджанцев 14, узбеков 10, белорусов 6, представителей других этносов 108[1].

Ассамблея *уникальна по своим социально-правовой природе и государственно-общественным характеристикам*, отличается уровнем и масштабностью работы. Новейшая история показала, что в ее лице в Казахстане разработана наиболее удачная форма взаимодействия государства и этносов в виде этнокультурных объединений. Поэтому в период обретения и утверждения государственной независимости Первым Президентом РК – Лидером Нации неоднократно предпринимались действенные меры по повышению авторитета и эффективности деятельности АНК.

С момента образования в 1995 году и до мая 2007 года *нормативно-правовое регулирование статуса Ассамблеи осуществлялось практически лишь актами Главы государства.* В их числе указы Президента РК: от 1 марта 1995 г. «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана»; от 17 апреля 1998 г., от 3 октября 2000 г. о внесении изменений и дополнений в названный Указ от 1 марта 1995 г.; от 23 апреля 2005 г. «Об укреплении института Ассамблеи народов Казахстана».

Буквально через пять лет после учреждения Ассамблеи к началу XXI века стали видны конкретные положительные результаты ее деятельности. К ним, в частности, относятся инициатива проведения в 1995 г. республиканского референдума по принятию новой Конституции; прогнозирование политической ситуации и выработка рекомендаций, обеспечивающих консолидацию общества; усиление роли общественной экспертизы новых законопроектов в области национальной политики. Ассамблея дала импульс удовлетворению потребностей проживающих в Казахстане этносов в изучении родных языков, обучении детей в школах национального возрождения; новое дыхание получила добрая традиция «всем миром» отмечать День благодарности, Наурыз, Курбан-айт, Масленицу, Рождество и многие другие праздники.

Динамичный характер приобрело развитие международных связей АНК.

Знаковым для Ассамблеи стал 2002 год. Указом Президента РК от 26 апреля 2002 г. были утверждены Стратегия Ассамблеи и новое Положение об АНК. Благодаря осуществлению в 2002–2011 годах предусмотренных Стратегией мер в научно-теоретическом и институционально-практическом плане сформирована и в настоящее время действует *казахстанская модель межэтнического согласия и общенационального единства.*

Последующая эволюция политико-правового статуса Ассамблеи была определена второй конституционной реформой. Законом РК от 21 мая 2007 г. Ассамблея народа Казахстана закреплена в качестве *конституционно-*

[1] Здесь и далее цифровая информация приводится по источнику: https://assembly.kz/ru/ank/sessii-assamblei-naroda-kazakhstana/.

*го государственно-общественного института.* Казахстанским этносам обеспечено гарантированное парламентское представительство: избираемые Ассамблеей 9 депутатов Мажилиса стали выразителями совокупности интересов всех проживающих в Казахстане этносов.

В реализацию конституционной реформы 2007 г. правовое регулирование АНК было поднято на новый уровень. *Парламентом РК 20 октября 2008 г. впервые в истории Казахстана был принят Закон «Об Ассамблее народа Казахстана».* В нем Ассамблея народа Казахстана определена *учреждением без образования юридического лица, образуемым Президентом Республики, способствующим разработке и реализации государственной политики по обеспечению общественного согласия и общенационального единства*[1]. Ассамблея осуществляет свою деятельность на всей территории Казахстана. Ассамблеи областей, городов республиканского значения, столицы – учреждения без образования юридического лица при акимах областей, городов республиканского значения, столицы, деятельность которых координируется Ассамблеей.

Данным Законом закреплена целостная конструкция Ассамблеи – *государственно-общественного института, одновременно интегрированного в систему государственной власти и в гражданское общество.* При этом, что очень важно, ее миссия в сфере межэтнической толерантности и общественного согласия непосредственно связана с динамичным утверждением Казахстана в качестве демократического, светского, правового и социального государства. АНК выступает важнейшим *общегражданским, надполитическим общенародным институтом, особой площадкой выявления, обсуждения и решения сложностей в сфере межэтнических отношений, в значительной степениосвобождающей данную весьма тонкую и ранимую проблематику от ее политизации.*

*Принадлежность Ассамблеи к государственной власти* определяется конституционно-правовым уровнем регулирования, непосредственной взаимосвязью с Первым Президентом Республики – Елбасы и Президентом Казахстана, Администрацией Президента, акимами, аппаратами акимов в регионах, а также вхождением в качестве членов ассамблей депутатов, представителей отраслевых центральных и местных исполнительных органов. Подтверждением государственного начала является также избрание Ассамблеей 9 депутатов Мажилиса Парламента. В большинстве зарубежных стран структуры, действующие в сфере межнациональных отношений,

[1] Положительный опыт Ассамблеи народа Казахстана получает свое развитие за рубежом. Так, в целях совершенствования государственной национальной политики, содействия укреплению общероссийской гражданской идентичности и межнационального согласия Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2020 г. было признано целесообразным создание с участием общественных объединений Общероссийской общественно-государственной организации «Ассамблея народов России». Учредителем Ассамблеи народов России от имени Российской Федерации определено Федеральное агентство по делам национальностей, которое обеспечивает представительство Российской Федерации в Совете Ассамблеи народов России.

обладают статусом неправительственных организаций, в то время как в Казахстане АНК *является важным элементом президентской власти.*

Тем не менее, казахстанские ассамблеи *не являются государственными органами (государственными учреждениями) в специальном понимании этих терминов.* Более того, чисто бюрократическая составляющая носит преимущественно обеспечительный характер. Не случайно, ранее существовавшее определение Ассамблеи в качестве «консультативно-совещательного органа при Президенте Республики» названным Законом заменено на «учреждение без образования юридического лица, образуемое Президентом Республики».

За годы деятельности АНК превратилась в *развитый сегмент гражданского общества*, охватывая широкие слои населения. Общественное начало представлено на сессиях, в советах и региональных ассамблеях этнокультурными объединениями, школами, национальными СМИ, театрами и иными заведениями культуры.

Единство Ассамблеи народа Казахстана и региональных ассамблей (которые входят в структуру АНК) определено и закреплено их едиными предназначением, целями, задачами и направлениями деятельности, а также общими требованиями к их организации в центре и на местах; единым правовым положением членов ассамблей – их правами, обязанностями, а также перечнем действий и поступков, несовместимых с высоким званием члена Ассамблеи.

В организации и деятельности Ассамблеи четко прослеживается *сочетание демократических начал на основе коллегиальности* (работа сессий, советов, роль региональных ассамблей и национально-культурных центров, этнических объединений; гласность и открытость в работе; заблаговременное сообщение о сессиях ассамблей; принятие решений на основе большинства голосов и другие) и *обеспечение единства действий по достижению установленных Законом целей* (обязательность решений Сессии, Совета АНК и ее Председателя – Президента Республики, координация Ассамблеей деятельности региональных ассамблей и т.д.).

Предназначение Ассамблеи – деятельность, направленная на реализацию государственной национальной политики, обеспечение общественно-политической стабильности в Казахстане и повышение эффективности взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений.

Законом установлена *цель Ассамблеи* – обеспечение общественного согласия и общенационального единства в РК на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности этносов Казахстана при консолидирующей роли казахского народа.

Перед Ассамблеей поставлены шесть задач: обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов, организаций и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений; создание благоприятных условий для дальнейшего укрепления общественного согласия

и общенационального единства; укрепление единства народа Казахстана; оказание содействия государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе и стремлениям, направленным на ущемление прав и свобод человека и гражданина; участие в формировании политико-правовой культуры граждан; обеспечение интеграции усилий этнокультурных и иных общественных объединений для достижения цели и задач Ассамблеи; сохранение и развитие традиций, языков и культуры народа Казахстана.

В качестве основных направлений деятельности Ассамблеи определены, следующие: • содействие в разработке и реализации государственной политики по обеспечению общественного согласия и общенационального единства; • содействие формированию казахстанского патриотизма; • развитие государственного языка и других языков народа Казахстана; • участие в разработке и реализации планов и мероприятий в области демографии и миграции; • популяризация казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства в стране и за рубежом; • осуществление просветительской и издательской деятельности, направленной на укрепление общественного согласия и общенационального единства; • осуществление мониторинга сферы межэтнических отношений, в том числе в области применения государственного языка и других языков народа Казахстана; • участие в общественно-политической экспертизе законопроектов по вопросам государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства; • поддержка казахской диаспоры в зарубежных странах в вопросах сохранения и развития родного языка, культуры и национальных традиций, укрепления ее связей с исторической Родиной; • выработка рекомендаций и реализация практических мер по урегулированию разногласий и споров, недопущению конфликтных ситуаций в сфере межэтнических отношений и участие в их разрешении; • методическая, организационная и правовая помощь этнокультурным общественным объединениям; • проведение семинаров, конференций, а также осуществление иных мероприятий, обеспечивающих диалог государственных органов и общественных объединений по вопросам общественного согласия и общенационального единства; • взаимодействие с государственными органами, организациями, институтами гражданского общества и международными организациями по укреплению общественного согласия и общенационального единства; • содействие в развитии благотворительности, медиации в сфере общественного согласия и общенационального единства; • оказание содействия в развитии связей этносов Казахстана с их исторической родиной; • иная деятельность по укреплению общественного согласия и общенационального единства, не противоречащая законодательству РК[1].

[1] Перечень основных направлений деятельности АНК приведен в соответствии с Законом РК от 27 апреля 2018 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана».

Нами намеренно исчерпывающе приведено перечисление направлений деятельности АНК (хотя, как видим, в Законе он оставлен открытым). Не будет преувеличением утверждение о том, что в них нашли свое закрепление методологические основы и предметные составляющие функции государства в сфере межэтнических отношений, обеспечения межнационального и межконфессионального мира и согласия.

*Состав Ассамблеи* формируется из числа представителей государственных органов, этнокультурных и других общественных объединений, а также иных лиц с учетом их авторитета в обществе, общественно-политической активности.

Одной из принципиальных особенностей Ассамблеи является *прямое представительство* интересов этносов девятью депутатами в Мажилисе Парламента.

С 2007 года институт выборов Ассамблеей 9 депутатов Мажилиса прямо закреплен в Конституции РК, конституционных законах о выборах и о Парламенте, соответствует духу и нормам признанных Казахстаном актов международного права. К примеру, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Законом РК от 7 июня 2007 г.). В соответствии со ст.18 данной Конвенции к мерам, которые не должны считаться дискриминационными, относятся «специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод».

В ходе избирательной кампании выдвижение кандидатов в депутаты проводится Советом Ассамблеи, а избрание – исключительно Сессией АНК. При этом региональными АНК вырабатываются и направляются в Совет АНК предложения по выдвижению кандидатов в депутаты Мажилиса.

Процедура выборов Ассамблеей депутатов Мажилиса Парламента регулируется Конституционным законом РК о выборах, который 19 июня 2007 г. был дополнен несколькими нормами, в том числе о порядке проведения Сессии АНК по выборам депутатов Мажилиса и о подсчете голосов на выборах депутатов Мажилиса, избираемых Ассамблеей.

Впервые выборы депутатов Ассамблеей состоялись 20 августа 2007 года, затем – 16 января 2012 года, 21 марта 2016 и 12 января 2021 года. Они уже вошли в традицию. Депутатами Мажилиса Парламента по этнической принадлежности избирались казах, русская, балкарка, белорус, кореец, немец, татарка, узбек, уйгур, украинец, чеченец, армянин, курд, азербайджанец, дунганен и другие. Все депутаты – уважаемые казахстанцы, многие – руководители этнокультурных объединений и организаций.

Парламентское представительство Ассамблеи в Мажилисе VI созыва было оформлено в виде самостоятельной депутатской группы «Ассамблея народа Казахстана». В ее составе более 30 сенаторов и мажилисменов, представители всех трех партийных фракций, Гражданского альянса, что обеспечивает ее деятельность в условиях многопартийного Парламента.

Конституцией РК введен *императивный мандат депутата Парламента. Согласно п. 4 ст. 24 Конституционного закона о Парламенте* «Полномочия депутатов Мажилиса Парламента, избранных Ассамблеей народа Казахстана, могут быть досрочно прекращены по ее решению».В данном случае решение об отзыве депутата Мажилиса Парламента принимается на Сессии Ассамблеи.

Законом об Ассамблее определены *структура АНК и ее органы управления.*

Структуру Ассамблеи составляют *Сессия АНК, Совет, Аппарат (Секретариат) АНК, ассамблеи областей, городов республиканского значения, столицы, этнокультурные объединения Ассамблеи.*

Высшим руководящим органом Ассамблеи является Сессия Ассамблеи, которая представляет собой собрание членов АНК. Каждая из сессий – это событие в жизни суверенного Казахстана. Сессия созывается Президентом Республики по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

На сессии анализируются злободневные проблемы жизни государства, принимаются судьбоносные решения. Даже простое ознакомление с повестками сессий уже дает представление о стремлении сконцентрировать внимание Ассамблеи на главном – единстве народа, при этом использовать ее возможности по консолидации усилий различных этносов на главных направлениях экономического и социального развития страны[1].

Решения сессий утверждается Председателем Ассамблеи. Содержащиеся в них рекомендации и предложения по государственной политике в сфере общественного согласия и общенационального единства, направленные государственным органам и должностным лицам, подлежат обязательному рассмотрению. В силу их особой важности по завершении сессии, как правило, специальным постановлением Правительства определяются конкретные меры по практическому исполнению принятых решений.

На апрель 2021 года состоялось XXIX сессий АНК.

В период между сессиями руководство Ассамблеей осуществляет *Советом Ассамблеи* – коллегиальным органом, формируемым из числа руководителей республиканских этнокультурных объединений Ассамблеи, ассамблей областей, городов республиканского значения, столицы, государственных органов. По решению Президента РК в состав Совета могут быть введены и другие члены Ассамблеи. Повышение статуса данного органа сопровождалось установлением в ст. 10-1 Закона прав и обязанностей членов Совета.

---

[1] С тематикой и материалами сессий можно познакомиться на https://assembly.kz/ru/ank/sessii-assamblei-naroda-kazakhstana/

*Председатель Ассамблеи* – Президент Республики возглавляет Ассамблею, Совет Ассамблеи и осуществляет общее руководство деятельностью АНК. Он утверждает программные документы АНК и дает поручения по их реализации, а также выступает от имени Ассамблеи с обращениями и заявлениями в СМИ и международных организациях. Он вправе делегировать часть своих полномочий заместителям Председателя АНК.

Знаковое событие для АНК и президентской власти Казахстана произошло на XXIX сессии АНК 28 апреля 2021 года. Приведем выдержку из опубликованного официального сообщения.

«В ее завершение Н.А. Назарбаев выразил благодарность всем членам Ассамблеи за постоянную поддержку его курса развития страны. «Как известно, в соответствии с Конституционным законом «О Первом Президенте РК – Елбасы» и Законом «Об Ассамблее народа Казахстана» мне пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею народа Казахстана. При этом ряд полномочий по управлению Ассамблеей закреплены за Президентом нашей страны. Ассамблея народа Казахстана должна быть рядом с Президентом в качестве опоры. Поэтому я решил передать право возглавлять Ассамблею народа Казахстана Президенту Касым-Жомарту Кемелевичу Токаеву. Убежден, что сегодняшнее решение будет служить интересам деятельности Ассамблеи и поможет нашему Президенту выстраивать в унисон всю текущую работу и планы на будущее наших граждан, нашего общества и нашего государства», – сказал Первый Президент Казахстана.

В свою очередь Президент Казахстана К.К. Токаев предложил закрепить за Нурсултаном Назарбаевым статус Почетного Председателя Ассамблеи народа Казахстана. «Обращаюсь к Вам, многоуважаемый Елбасы Нурсултан Абишевич, с просьбой принять наше общее предложение стать Почетным Председателем Ассамблеи. Этот статус по праву принадлежит Вам в силу Ваших исторических заслуг перед нашим народом и государством. Уверен, все члены Ассамблеи поддержат данное предложение, – сказал Глава государства»[1].

Таким образом, Президент Республики стал в полном объеме выполнять полномочия Председателя АНК, а Елбасы – миссию Почетного Председателя АНК.

Указом Президента РК от 21 июля 2021 г. «О внесении изменения в Указ Президента РК от 7 сентября 2011 года № 149 «О Положении об Ассамблее народа Казахстана» пункт 5 был изложен в следующей редакции: «Первому Президенту РК – Елбасы пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею» и соответственно скорректированы полномочия Президента Республики.

[1] XXIX сессия Ассамблеи народа Казахстана под председательством Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Официальный сайт Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Нурсултана Назарбаева (elbasy.kz).

*Заместители Председателя АНК* назначаются Президентом РК[1]. Заместители Председателя от этнокультурных объединений (данные должности были введены в 2011 году) назначаются в соответствии с принципом ротации на основании рекомендации Совета. При этом период ротации определяется Президентом РК. Заместители Председателя осуществляют полномочия, не входящие в исключительную компетенцию Председателя АНК; по его поручению представляют Ассамблею в государственных органах страны и в международных организациях; выполняют поручения Председателя АНК, рабочего органа Ассамблеи по реализации решений Сессии и Совета; информируют Председателя АНК о состоянии дел и ходе реализации программных документов Ассамблеи по мере необходимости.

В ст. 7 Закона об АНК закреплена компетенция *Президента РК* в отношении Ассамблеи. Глава государства образует и реорганизует Ассамблею; определяет направления деятельности АНК; назначает и освобождает от должности руководящих должностных лиц Ассамблеи; созывает Сессию АНК; осуществляет иную деятельность в соответствии с Конституцией и законами. Показательно, что именно в данной статье содержится положение о том, что «2. Первому Президенту РК – Елбасы принадлежит право пожизненно возглавлять Ассамблею народа Казахстана».

*Рабочий орган Ассамблеи – Аппарат (Секретариат) АНК* – входит в состав Администрации Президента Республики. Его возглавляет заведующий Секретариатом АНК, одновременно выступающий заместителем Председателя АНК. Основными функциями Аппарата (Секретариата) являются: организация и обеспечение деятельности Председателя и Совета, в том числе экспертно-аналитическое, информационное и иное сопровождение их деятельности; координация работы государственных органов, организаций и институтов гражданского общества по укреплению общественного согласия и общенационального единства; координация работы исполнительного органа АНК, согласование его типовой структуры и штатной численности; рассмотрение обращений физических и юридических лиц, имеющих общегосударственное значение и затрагивающих сферу межэтнических отношений; организация взаимодействия АНК с центральными государственными и местными исполнительными органами; взаимодействие с государственными органами и организациями, общественными объединениями и аналогичными структурами зарубежных стран, а также международными организациями, направленное на обеспечение устойчивого развития Казахстана и реализацию задач, возложенных на Ассамблею.

Рабочим органом ассамблеи области, города республиканского значения, столицы является аппарат (секретариат).

Древо Ассамблеи, ее подпитка животворными силами и мудростью людей наряду с прямым представительством-членством в Ассамблее и ее Со-

[1] Например, распоряжениями Главы государства К.К. Токаева назначены: 21 апреля 2021 г. М. Азильханов – зампредседателя АНК – заведующим Секретариатом АНК Администрации Президента РК; от 11 ноября 2020 г. Бекбаев М.Т. и Кузиев З.П. – заместителями Председателя АНК.

вете, обеспечивается функционированием *ассамблей областей, городов республиканского значения, столицы* (далее – региональные АНК, таковых всего 16).

Региональные АНК исполняют решения Ассамблеи и ее Совета, собственные решения и поручения Председателя АНК; вырабатывают предложения по выдвижению кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента, избираемых Ассамблеей, которые направляются в Совет Ассамблеи; на регулярной основе осуществляют сбор и представление в Ассамблею информации о состоянии и перспективах укрепления межэтнических отношений в регионе; взаимодействуют с местными государственными органами, органами местного самоуправления, этнокультурными и иными общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в сфере межэтнических отношений.

Региональные АНК есть своеобразные мосты между центром и местами, между государством и гражданским обществом, поскольку, во-первых, выполняют перечисленные выше функции; во-вторых, формируются из представителей этнокультурных объединений и религиозных конфессий, советов ветеранов, депутатов маслихатов, видных деятелей творческой интеллигенции, руководителей молодежных организаций.

*Председателями региональных АНК по должности являются акимы областей, городов республиканского значения, столицы*. Организационная структура региональных ассамблей с учетом необходимости представительства в ней национальных, социально-культурных и общественных интересов регионов определяется председателем соответствующей ассамблеи по согласованию с Аппаратом (Секретариатом) Ассамблеи.

Таким образом, руководствуясь общими ценностями и целями, решая общие задачи, ассамблеи регионов интегрированы в единую систему Ассамблеи народа Казахстана, при осуществлении своей деятельности подотчетны и ответственны перед Ассамблеей. При этом они выполняют функцию представительства Ассамблеи народа Казахстана на соответствующей территории.

Одним из существенных дополнений, внесенных в Закон об АНК 27 апреля 2018 г. явилась новая статья 14-1 «Этнокультурные объединения Ассамблеи», которой был учрежден законодательный статус первичных звеньев структуры АНК. *Этнокультурные объединения Ассамблеи (далее – ЭКО АНК) определены как некоммерческие организации, разделяющие цель и задачи Ассамблеи, действующие на основании Закона об АНК и иных нормативных правовых актов.*

Целями деятельности ЭКО АНК являются развитие активности и самодеятельности граждан, удовлетворение их интересов в сфере сохранения и развития традиций, языков и культуры. Они участвуют в реализации государственной политики по обеспечению общественного согласия и общенационального единства, содействуют укреплению казахстанской идентичности на принципе гражданства, на основе патриотизма, духовно-культурной

общности этносов Казахстана при консолидирующей роли казахского народа.

Этнокультурные объединения АНК создаются в организационно-правовой форме общественных объединений, могут действовать как местные, региональные или республиканские ЭКО АНК. К местным ЭКО АНК относятся общественные объединения, функционирующие в пределах одной области, в том числе города республиканского значения, столицы Нур-Султане, и консолидирующие представителей этноса для реализации цели и задач АНК. К региональным относятся этнокультурные объединения Ассамблеи, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории менее половины областей, в том числе городов республиканского значения, столицы Нур-Султане, и консолидирующие представителей этноса для реализации цели и задач Ассамблеи. К республиканским этнокультурным объединениям Ассамблеи относятся общественные объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории более половины областей, в том числе городов республиканского значения, столицы Казахстана, и консолидирующие представителей этноса для реализации цели и задач Ассамблеи.

В состав Ассамблеи *входят этнокультурные объединения, прошедшие процедуру общественной аккредитации на основании порядка и положения об общественной аккредитации этнокультурного объединения, которые определяются Советом АНК.* Таковым документом являются утвержденные решением Совета АНК от 20 ноября 2018 г. «Правила общественной аккредитации этнокультурных объединений Ассамблеи народа Казахстана».

Под общественной аккредитацией понимается признание уровня деятельности этнокультурных объединений, их филиалов и структурных подразделений соответствующим критериям и требованиям Закона РК об АНК. На 2020 год в стране всего 1025 аккредитованных республиканских, региональных (областных и городских) ЭКО, объединяющих более 348 тысяч активистов.

Руководители ЭКО входят в состав АНК, а также в состав региональных ассамблей. Именно в этом русле происходит *постепенный процесс интеграции национально-культурных центров, как носителей определенных особых групповых интересов, в общественную жизнь республики, в субъектов государственно-правовых отношений*.

Под эгидой АНК с участием республиканских этнокультурных объединений и региональных ассамблей реализуются проекты, несущие в себе гуманитарную составляющую и направленные на воспитание патриотизма среди молодежи[1].

[1] Более подробно см.: Садвокасова А. Ассамблея народа Казахстана в контексте государственной этнополитики. – Журнал «New Nation Journal», 2020, №1. – С. 44-55.

Важнейшая гарантия эффективности уникального государственно-общественного института АНК заложена в ее *представительности.*

Состав Ассамблеи и региональных ассамблей формируется из числа казахстанских граждан. Кандидатуры в члены Ассамблеи выдвигаются по решению: сессий региональных ассамблей на основании предложений этнокультурных и иных общественных объединений областей; высших органов республиканских, региональных этнокультурных и иных общественных объединений. Все рекомендуемые в члены Ассамблеи кандидатуры рассматриваются на заседании Совета АНК и представляются заместителями Председателя АНК на утверждение Президенту Республики. Глава государства вправе отклонить предложенные кандидатуры и ввести в состав АНК по своему усмотрению иных лиц. Кандидаты в члены региональной ассамблеи от этнокультурных объединений рекомендуются решением их высших руководящих органов и вносятся в соответствующий секретариат.

Еще одной характерной особенностью политико-правового положения Ассамблеи является *подробное закрепление статуса ее члена*, включая права и обязанности, а также основания и порядок их прекращения.

Таким образом, Законом об АНК охвачены практически все стороны ее организации и деятельности.

В связи с выполнением утвержденной в 2002 году Стратегии Ассамблеи Указом Президента РК от 18 апреля 2013 г. утверждена «Концепция развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2020 года)». Расширением и углублением объемной и многоплановой деятельности Ассамблеи, региональных ассамблей и этнокультурных объединений востребовано укрепление ее организационной составляющей.

Указом Президента РК от 7 сентября 2011 г. утверждено действующее в настоящее время Положение об АНК, в которое впоследствии, исходя из Концепции развития Ассамблеи, внесены изменения и дополнения. В нем уточнен ряд вопросов, включая порядок принятия решений, статус заместителей Председателя и рабочего органа АНК. Введена новая должность двух заместителей Председателя от этнокультурных объединений, назначаемых в порядке ротации.

Крупная реформа по резкому усилению организации деятельности Ассамблеи была проведена Указом Президента РК от 17 июня 2014 г. Создано *Республиканское государственное учреждение «Қоғамдық келісім» («Общественное согласие») – некоммерческая организация, обладающая статусом юридического лица, в организационно-правовой форме государственного учреждения при Главе государства.* Впоследствии именно оно стало Исполнительным органом Ассамблеи.

Однако Законом от 3 июля 2020 г. о поправках в Закон РК о АНК название «исполнительный орган Ассамблеи» из структуры АНК было исключено. А согласно новой ст. 13-1 организационное, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение функционирования Ассамблеи теперь возложено на «юридическое лицо, определяемое Правительством РК». Аналогич-

ная деятельность на уровне ассамблеи области, города республиканского значения, столицы осуществляется коммунальным государственным учреждением, определяемым акимом области, города республиканского значения, столицы. Эта реорганизация стала результатом перераспределения полномочий между ветвями власти и государственными органами.

Наряду с депутатской группой АНК, этнокультурными объединениями, региональными АНК и ЭКО, о которых говорилось выше, в действующий комплекс АНК также входят институты при АНК и меры сопровождения ее деятельности:

– *научно-обучающего* – Научно-экспертный Совет АНК, ранее Центр межэтнических и межконфессиональных отношений Академии госуправления при Президенте РК, кафедры (центры) АНК в Евразийском национальном университете имени Л.Н. Гумилева, Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева и других ведущих ВУЗах и колледжах страны, Академия мира и дружбы, Методический центр инновационных технологий обучения языкам «Тілдарын» и другие;

– *финансового* – Общественный фонд «Фонд Ассамблеи народа Казахстана», Ассоциация предпринимателей Казахстана, выделяется государственный социальный заказ для оказания поддержки развитию культуры, традиций и языков казахстанских этносов, а также президентские гранты руководителям этнокультурных объединений. Бюджетом охвачены национальные театры, издание учебников с преподаванием на национальных языках;

– *медийно-информационного* – с 2017 года работает обновленный *вебпортал АНК http://www.assembly.kz, журнал «Достык – Дружба», Клуб журналистов и экспертов по вопросам межэтнических отношений при АНК*, 52 СМИ ЭКО, из которых наиболее крупные республиканские работают при государственной поддержке, радиопередачи выходят на восьми, а телепередачи – на семи языках;

– а также *Советы медиации АНК* (1 республиканский и 32 региональных советов, а также 628 кабинетов медиации), *Советы общественного согласия АНК* (таковых 3014 в регионах, городах, на крупных предприятиях, объединяющих более 25 тысяч человек), *Советы матерей при АНК* (таковых 1753, представленных более11000 активистов из ЭКО, сфер образования и здравоохранения и культуры, неправительственного сектора, женщины-предприниматели и ветераны);

– в марте 2018 года учреждено и приступило к работе Р*еспубликанское молодежное движение АНК «Жаңғыру жолы»* (во всех регионах созданы его региональные штабы, которые объединяют 135 молодежных крыльев ЭКО, актив составляет 22 тысячи человек);

– *Дома Дружбы АНК* (таковых в стране 33, укомплектованные специалистами во взаимодействии с ЭКО они действуют во всех регионах:1 республиканский, 12 областных, 7 городских и 13 районных);

– *Национальные театры Казахстана* (работают уйгурский, корейский немецкий и узбекский, первые три в 2017 году получили статус академических).

На региональном уровне в сфере укрепления межэтнической толерантности активно работают аналогичные (либо схожие с ними) структуры.

Необходимо отметить, что все структуры и меры сопровождения формы обеспечения используются весьма активно и результативно, отмечены многими полезными делами и результатами.

Эффективный ресурс дальнейшего совершенствования государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений заложен в ее научной составляющей, для реализации которой в 2009 году создан *Научно-экспертный совет* (далее – НЭС АНК).

В качестве его основных задач определены комплексная экспертная оценка тенденций этнополитического, социально-экономического и конфессионального развития в Казахстане, прогнозирование развития данных процессов в стране и мире; научно-экспертное сопровождение деятельности Ассамблеи по актуальным направлениям государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений; координация научно-исследовательских работ в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений; содействие усилению роли АНК в развитии демократии, укреплении целостности казахстанского общества, достижении общенационального согласия.

Основной научно-исследовательский и образовательный потенциал НЭС АНК составляют 52 ученых, руководителей исследовательских институтов, общественных деятелей и педагогов Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, на базе которого работают Центр межэтнических отношений и толерантности, Кафедра Ассамблеи народа Казахстана и Кафедра ЮНЕСКО по этнической и религиозной толерантности, а также Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте РК. Ряд проектов осуществляется с Институтом востоковедения имени Р.Б. Сулейменова, Республиканским координационно-методическим центром развития языков имени Ш. Шаяхметова. Во всех регионах страны на базе высших учебных заведений функционируют научно-экспертные группы, в которые вовлечено свыше 300 ученых и экспертов. 42 кафедры (центры) АНК объединились в Ассоциацию кафедр Ассамблеи.

В 2021 году кафедрой Ассамблеи народа Казахстана ЕНУ им. Л.Н. Гумилева совместно с факультетами журналистики и политологии, международных отношений подготовлена и открыта новая двухгодичная образовательная программа «Этнополитология» (магистратура и докторантура). Государственные органы, этнокультурные и другие общественные объединения испытывают острую потребность в специалистах данного профиля. В июле-августе будет впервые проведен набор, а уже в сентябре начнутся занятия.

В Национальной академической библиотеке доступен для всех желающих официальный депозитарий Ассамблеи. Он включает свыше 1500 источников на бумажных и электронных носителях в области межэтнических и межконфессиональных отношений.

В копилку результатов НЭС АНК входят проведение постоянных и глубоких исследований, подготовка научных конференций, круглых столов, издание монографий и учебных пособий. В целостном комплексе все исследования представляют направляемую госорганам объективную научную и аналитическую прогнозно-мониторинговую информацию. В 2016 году силами ученых НЭС АНК впервые был подготовлен Национальный аналитический обзор о казахстанской модели общественного согласия и единства, посвященный 25-летию Независимости РК.

В 2020 году образован и приступил к работе Комитет по развитию межэтнических отношений Министерства информации и общественного развития РК.

Постановлением Правительства РК от 2 мая 2020 г. создан Институт прикладных этнополитических исследований. Основной предмет деятельности Института – исследования в области межэтнических отношений. Его основными задачами являются следующие: • регулярный мониторинг состояния и динамики социального самочувствия этносов, общественно-политических процессов; • изучение ситуации в межэтнической сфере, определение прогнозных оценок и рисков; изучение процессов этнодемографического и этноэкономического развития; • научно-методическое сопровождение межэтнической политики формирования комплексной системы раннего предупреждения межэтнической напряженности и конфликтов; • систематизация и координация исследовательской и научно-методической работы; • обеспечение согласованности и преемственности, формирование единых подходов в комплексной аналитической и прогнозной деятельности в сфере межэтнических отношений[1].

На региональном уровне также проводится совершенствование системы управления.

Данная модернизация позволяет аккумулировать научный, аналитический и информационный потенциал, эффективнее задействовать общественные и государственные механизмы для развития фундаментальных, прикладных и прогнозных исследований в области межэтнических отношений и толерантности.

Современный этап политико-правового развития АНК связан с последовательным глубоким осуществлением раздела IV «Идентичность и единство» План нации – 100 конкретных шагов, исполнением законов РК от 27 октября 2015 г., 27 апреля 2018 г. и 3 июля 2020 г., которыми внесены изменения и дополнения в Закон РК о АНК, а также Национального плана развития РК до 2025 года (см. также разд.III, гл. 1, парагр.5).

---

[1] *Туймебаев Ж.*: 25-летие АНК – большой и важный рубеж. – https://assembly.kz/ru/news/zh-tuymebaev-25-letie-ank-bolshoy-i-vazhnyy-rubezh/

Согласно стратегическим векторам развития общества и государства, достигнутым успехам, существующим вызовам и угрозам, расширены основные задачи Ассамблеи. В их число включены следующие: обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений, создание благоприятных условий для дальнейшего укрепления межэтнического согласия и толерантности в обществе; укрепление единства народа Казахстана на основе общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел»; оказание содействия государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе и стремлениям, направленным на ущемление прав и свобод человека и гражданина; участие в формировании политико-правовой культуры граждан; обеспечение интеграции усилий этнокультурных и иных общественных объединений для достижения цели и задач АНК; возрождение, сохранение и развитие национальных культур, языков и традиций народа Казахстана.

Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена новая действующая ныне Концепция развития АНК (до 2025 года) в условиях дальнейшего последовательного укрепления общественного согласия, формирования Нации единого будущего – социально-политическая общности – народа Казахстана в качестве Единой Нации во всем ее внутреннем многообразии[1].

Функционирование Ассамблеи способствует росту международного авторитета Казахстана как страны, эффективно решающей сложности межэтнических отношений, а также успешно реализующей провозглашенные в п.2 ст. 1 Конституции основополагающие принципы общественного согласия и политической стабильности, казахстанского патриотизма, решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.

За годы независимости в Казахстане осуществлялись различные меры по выстраиванию *партнерской модели взаимодействия между государством и бизнесом, основанной на их взаимном доверии и поддержке.* Были учреждены и функционировали различные государственно-общественные структуры в которые наряду с бизнесменами входили представители органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти. В них «за круглым столом» обсуждались различные сложности развития бизнес среды, эффективность мер государственной поддержки, развитие человеческого капитала, обеспечение доступа бизнеса к финансовым ресурсам.

---

[1] Всего же за годы независимости только по вопросам, касающимся непосредственно деятельности АНК были дважды внесены изменения в Конституцию принят Закон об АНК, издано более 10 указов Президента РК, реализована Стратегия АНК на среднесрочный период (до 2011 года), действует Концепция развития АНК до 2025 г. Были также реализованы Концепция формирования государственной идентичности, программа совершенствования казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия на 2006-2008 годы и многие другие документы составлявшие и составляющие содержание деятельности АНК.

Они призваны вырабатывать общую позицию предпринимателей и структур государственных органов на самых высоких уровнях, приводить нередко противоречивые интересы к общему знаменателю, обеспечивать развитие экономики страны на благо всего народа. Формируя и воплощая консолидированное мнение бизнесменов, объединения предпринимательского сообщества принимают участие в реализации многочисленных мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса: в привлечения инвестиций; продвижении произведенных в Казахстане товаров, в том числе, на внешних рынках; обеспечении занятости и обучении сельских жителей…

В сотрудничестве с Правительством, госхолдингами и социально-предпринимательскими корпорациями бизнесмены постоянно, предметно и системно занимаются профилактикой и ослаблением влияния факторов, сдерживающих развитие предпринимательства. Несмотря на достигнутые положительные сдвиги продолжает сохранять актуальность работа по снижению бюрократического давления на рынок, совершенствованию налогового и таможенного администрирования, упрощению доступа малого бизнеса к финансовым ресурсам, подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров, развитию системы технического регулирования и внедрения международных стандартов, а также повышению уровня корпоративной социальной ответственности отечественных деловых кругов.

Перечисленные и другие вызовы и риски обусловили необходимость институционального усиления общественных организаций бизнеса, способных авторитетно и профессионально грамотно выявлять, реализовывать и защищать свои общие интересы в том числе в правоохранительных органах и судах. Тем самым – обеспечивать эффективное действие положений и норм Конституции, гарантирующих право частной собственности и утверждение современной экономической системы.

При разработке и принятии 4 июля 2013 г. действующего Закона РК о НПП РК был учтен опыт деятельности Национальной экономической палаты Казахстана «Союз Атамекен», Общенационального союза предпринимателей и работодателей «Атамекен» (данная организация, созданная в 2005 году по инициативе Главы государства, объединяла более 130 различных региональных и отраслевых ассоциаций предпринимателей)[1].

После вступления данного Закона в действие **Национальная палата предпринимателей РК** устойчиво функционирует в качестве особого института с общественными и государственными признаками. Уже на ноябрь 2014 года были сформированы и включились в работу все ее органы управления, а также областные региональные дирекции. В районах и моно-

[1] В Постановлении Правительства РК от 29 августа 2013 г. «Об образовании Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан» закреплено: «1. Образовать совместно с объединением юридических лиц «Национальная экономическая палата Казахстана «Союз «Атамекен» некоммерческую организацию в иной организационно-правовой форме «Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан» (далее – Национальная палата предпринимателей)». Между тем самой Нацпалатой используется название «Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен».

городах открываются центры поддержки предпринимателей. В комитетах Президиума НПП РК налажена работа по отраслевому и региональному принципам. Выстроена тесная работа с Генеральной прокуратурой. В рамках развития системы закупок и местного содержания при содействии Национальной палаты заключены около тысячи долгосрочных договоров с отечественными производителями.

В 2016 году специалистами НПП РК был подготовлен Национальный доклад о состоянии предпринимательской активности в РК. В его основу легли результаты ежедневной работы по ключевым направлениям ее деятельности в 2014 – 2015 годах, выводы масштабного исследования по подготовке «Региональных карт развития предпринимательства», а также мнения экспертного сообщества (Назарбаев Университета, Института Экономических Исследований, McKinsey&Company, KPMG, White&Case, ОФ «ЦСПИ «Стратегия», АО «ФРП «ДАМУ», филиалов БВУ в регионах и др.), отраслевых ассоциаций, 16 Региональных палат предпринимателей и Центров поддержки и обслуживания предпринимателей[1].

Конкретные пути повышения роли Нацпалаты в жизни казахстанского общества будут показаны далее. Здесь же напомним, что в соответствии с Указом Президента РК от 14 сентября 2020 г. Председатель Президиума НПП «Атамекен» включен в состав Высшего совета при Президенте Республики по реформам. Как видим, потенциал Нацпалаты вовлечен в разработку и принятие важнейших стратегических решений, определяющих развитие страны на долгие годы.

В целом избранные и воплощенные в Законе РК о НПП РК организационно-правовая форма Национальной палаты предпринимателей, ее функции и компетенция, система, состав и структура управления, а также организация деятельности способствуют консолидации как самого предпринимательского сообщества в качестве активного элемента гражданского общества, так и в его взаимодействии с государством на самом высоком уровне.

Нацпалата в соответствии с Закон РК о НПП РК, является *некоммерческой организацией, представляющей собой союз субъектов предпринимательства, созданной в целях обеспечения благоприятных правовых, экономических и социальных условий для реализации предпринимательской инициативы и развития взаимовыгодного партнерства между бизнес-сообществом и государственными органами, а также стимулирования и поддержки деятельности объединений индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза).* Ее задачами выступают также консолидация предпринимательского сообщества; представление, обеспечение и защита прав и законных интересов субъектов предпринимательства; участие в процессе совершенствования законодательства, затрагивающего интересы предпринимательства.

[1] https://atameken.kz/uploads/content/files/Текст%20НД%20%2022%20сентября(1).pdf.

НПП РК создана в *иной организационно-правовой форме некоммерческой организации* (термин «иной» означает, что названным персональным законом установлена индивидуальная форма данной некоммерческой организации, имеющей свои особенности) и не вправе заниматься политической деятельностью, создавать и реорганизовываться в политическую партию.

*В систему НПП РК* входят:

1) на республиканском уровне: *Нацпалата*; аккредитованные в ней республиканские межотраслевые, отраслевые ассоциации (союзы), республиканские ассоциации (союзы) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства, а также саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности;

2) на территориальном уровне: *палаты предпринимателей областей, городов республиканского значения и столицы (региональные палаты)*; аккредитованные в региональных палатах региональные межотраслевые, региональные отраслевые ассоциации (союзы), а также региональные ассоциации (союзы) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства; аккредитованные в региональных палатах областные, городов областного, республиканского значения и столицы ассоциации (союзы), саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности; аккредитованные в региональных палатах районные, городов районного значения ассоциации (союзы), саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности;

3) на городском и районном уровнях: *филиалы региональных палат* в районах соответствующих областей, городов областного, республиканского значения и столицы, а также в городах областного, районного значения (далее – филиалы региональных палат);

4) *юридические лица с участием Национальной палаты* в качестве учредителя, созданные для реализации поставленных целей;

5) *филиалы и представительства Национальной палаты, находящиеся на территории иностранного государства.*

Региональные палаты создаются Нацпалатой в каждой области, городе республиканского значения и столице. На территории области, города республиканского значения и столицы может создаваться и действовать только одна региональная палата. В районах областей, городов областного, республиканского значения и столице, а также в городах областного, районного значения создаются филиалы региональной палаты.

Национальная палата образуется по *принципу обязательности членства* в ней субъектов предпринимательства, зарегистрированных (прошедших учетную регистрацию) в соответствии с казахстанским законодательством, за исключением субъектов предпринимательства, для которых законодательством установлено обязательное членство в иных некоммерческих организациях, а также государственных предприятий. Принцип обязательности членства субъектов предпринимательства в НПП РК

распространяется также на субъектов предпринимательства, являющихся членами (участниками) саморегулируемых организаций в сфере предпринимательской деятельности, основанных на обязательном членстве. Обязательное членство позволяет вовлечь в общее дело всех предпринимателей, особенно в сельских районах, охватить их поддержкой – налоговыми и бухгалтерскими консультациями, маркетинговой и юридической помощью.

Предусмотрены *обязательные членские взносы* – ежегодные взносы субъектов предпринимательства, уплачиваемые в Национальную палату в порядке и размерах, утверждаемых съездом в соответствии со статьей 29 Закона РК о НПП РК.

*Взаимодействие Нацпалаты с Правительством Республики и иными государственными органами* осуществляется на основе Закона, иных нормативных правовых актов и соглашения о взаимодействии в формах участия Нацпалаты в разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства; участия НПП РК в разработке и экспертизе проектов международных договоров РК, а также международных договоров, участницей которых намеревается стать Казахстан, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства; создания Нацпалатой консультативно-совещательных органов с участием центральных и местных государственных органов; участия Национальной палаты в работе консультативно-совещательных органов при центральных и местных государственных органах, создаваемых по вопросам, затрагивающим права и обязанности субъектов предпринимательства; иных формах, направленных на реализацию цели создания, задач и функций Нацпалаты. Государственные органы обязаны в порядке, предусмотренном законодательством РК, представлять по запросу Национальной палаты информацию, затрагивающую права и обязанности казахстанских предпринимателей, за исключением сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну.

Законом РК о НПП РК также определены *основы взаимодействия Нацпалаты с ассоциациями (союзами) и саморегулируемыми организациями* в сфере предпринимательской деятельности, в том числе отраслевыми, межотраслевыми, региональными ассоциациями (союзами) предпринимателей, ассоциациями (союзами) по малому, среднему и (или) крупному предпринимательству, а также саморегулируемыми организациями в сфере предпринимательской деятельности.

*Компетенция НПП РК* объединена в ряд ее функций: по представительству; по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства; а также в *следующих сферах*: общественного мониторинга; организации поддержки и развития предпринимательства; поддержки отечественного производства и повышения доли местного содержания; подготовки, переподготовки, повышения квалификации, сертификации и аттестации кадров в отраслях экономики и развития технического и профессионального образования; развития внешнеэкономической деятельно-

сти субъектов предпринимательства, привлечения инвестиций и диверсификации национальной экономики.

Соответственно, Национальная или региональные палаты осуществляют различные *конкретные полномочия:* представляют, защищают права и законные интересы субъектов предпринимательства в казахстанских государственных органах, а также международных организациях и зарубежных государствах; принимают участие в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства; осуществляют обязательную экспертизу концепций проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства; осуществляет общественный мониторинг; вносят в Правительство РК предложения по совершенствованию деятельности центральных и местных государственных органов по вопросам предпринимательства; на регулярной основе осуществляют подготовку и ведение независимого рейтинга «Деловой климат», а также проводят сбор, обобщение и анализ информации о соблюдении государственными органами и государственными служащими прав и законных интересов субъектов предпринимательства и многие другие.

В 2014-2021-м годах около 20-ти законами были приняты новеллы, показывающие *устойчивый вектор эволюции правового статуса НПП РК.*

В частности, из определения Национальной палаты была исключена ее характеристика в качестве саморегулируемой организации, а из правовой основы – Гражданский кодекс РК, что повышает ее важность в качестве значимого института гражданского общества и субъекта конституционно-правовых отношений.

Стабильно происходит расширение функций (компетенции) Национальной палаты, в частности, по

• осуществлению оформления, удостоверения и выдаче сертификата о происхождении товара в порядке, установленном Правительством РК;

• участию и представлению заключения в государственные органы по вопросам создания индустриальных зон;

• осуществлению обязательной экспертизы не только, как ранее, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, но теперь и концепций проектов законов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих указанную сферу;

• определению статуса товара Евразийского экономического союза и (или) иностранного товара;

• по утверждению правил формирования и ведения реестра отечественных производителей товаров, работ и услуг, а также разработке критериев для добровольного включения заявителей в реестр отечественных производителей товаров, работ и услуг;

• осуществлению создания, развития, сопровождения и системно-технического обслуживание единой точки доступа к закупкам и утверждает правила ее формирования и ведения;

• а также в сфере подготовки, переподготовки, повышения квалификации, сертификации и аттестации кадров в отраслях экономики и развития технического и профессионального образования – по утверждению профессиональных стандартов; по утверждению единых и (или) межотраслевых типовых норм и нормативов по труду для всех сфер деятельности и других.

Законом РК от 2 января 2021 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам восстановления экономического роста» в Закон РК о НПП РК были внесены следующие поправки:

– уточнено определение веб-портала «Правительство для бизнеса» в качестве информационная системы, предназначенной для обеспечения доступа физических и юридических лиц к мерам государственной поддержки субъектов предпринимательства, а также государственным услугам, оказываемым в электронной форме, а также индустриальный сертификат – документ, подтверждающий наличие заявителя в реестре отечественных производителей товаров, работ и услуг; субъекты предпринимательства – коммерческие юридические лица, индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства, зарегистрированные в соответствии с законодательством РК и осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории Казахстана.

Также установлено, что Нацпалата

• создает и осуществляет поддержку, администрирование и развитие единого интернет-портала для субъектов предпринимательства и веб-портала «Правительство для бизнеса»;

• создает и ведет реестр бизнес-партнеров в порядке, определяемом Правительством РК;

• обеспечивает конфиденциальность и принимает необходимые меры, в том числе правовые, организационные и технические, для защиты данных реестра бизнес-партнеров в соответствии с законодательством РК;

• предоставляет услуги на базе реестра бизнес-партнеров.

При этом перечень услуг и порядок их предоставления отечественным и зарубежным субъектам предпринимательства, государственным органам и иным лицам, определяются Съездом Национальной палаты.

Формы взаимодействия Нацпалаты с Правительством дополнены ее участием в разработке и экспертизе проектов международных договоров, а также международных договоров, участницей которых намеревается стать Казахстан, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

В организационном отношении уже в 2014 году система Национальной палаты была дополнена городским уровнем (созданы филиалы региональных палат в городах областного, районного значения), она также получила

право на образование арбитража в соответствии с Законом РК об арбитраже.

В 2018 г. законодательно предусмотрено, что взаимодействие Нацпалаты с Правительством и госорганами осуществляется как на основании Закона о Нацпалате и правовых актов, так и соглашений о взаимодействии. Укреплена самостоятельность Национальной палаты: исключен пункт 2 статьи 19 относительно участия в работе Съезда представителей Правительства, а также его права вето на решение Съезда.

Принципиально важное расширение компетенции Национальной палаты предпринимателей проведено Законом РК от 19 апреля 2019 года[1]. Ее полномочия дополнены следующими: осуществляет разработку и внесение в Правительство РК предложений по вопросам передачи в конкурентную среду функций центральных и (или) местных исполнительных органов в сфере предпринимательской деятельности, за исключением функций государственного регулирования деятельности финансовых организаций и финансового рынка; координирует работу субъектов предпринимательства и их объединений, аккредитованных в НПП, по вопросам передачи функций центральных и (или) местных исполнительных органов в конкурентную среду; осуществляет совместно с центральными и (или) местными исполнительными органами отбор на ежегодной основе функций центральных и (или) местных исполнительных органов для передачи в конкурентную среду; осуществляет сбор, анализ и опубликование предложений субъектов предпринимательства и их объединений по функциям центральных и (или) местных исполнительных органов, предлагаемым для передачи в конкурентную среду; принимает участие в проведении анализа готовности рынка по функциям центральных и (или) местных исполнительных органов, предлагаемым для передачи в конкурентную среду; принимает участие в рассмотрении вопросов о некачественном осуществлении функций центральных и (или) местных исполнительных органов, переданных в конкурентную среду. По большому счету, речь идет о новом направлении функционирования сообщества предпринимателей, непосредственно связанным с разгосударствлением экономики и модернизацией системы государственного управления.

Миссия по консолидации бизнес сообщества и его более тесного взаимодействия с государственными органами подтверждается *составом, структурой, организацией работы Национальной палаты и региональных палат.*

Законом о НПП РК предусмотрены следующие ее органы управления: *Съезд – высший орган управления; Президиум – орган управления; Правление – исполнительный орган; Ревизионная комиссия – финансово-контрольный орган.*

[1] Закон РК от 19 апреля 2019 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам передачи функций центральных и (или) местных исполнительных органов Республики Казахстан в конкурентную среду».

Съезд *Национальной палаты* возглавляется Председателем Президиума Национальной палаты и формируется из равного количества представителей аккредитованных республиканских межотраслевых, отраслевых ассоциаций (союзов), а также республиканских ассоциаций (союзов) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства и делегатов региональных советов. Съезд созывается Президиумом Национальной палаты не реже одного раза в год.

Обратим внимание на состав *Президиума Нацпалаты*, в котором благодаря сложной системе квот представлены интересы бизнес сообщества и государственных органов. Он состоит из 51 члена и возглавляется Председателем.

*Президиум* формируется по нормам представительства: из шестнадцати депутатов Парламента РК и казахстанских общественных деятелей; Уполномоченного по защите прав предпринимателей Казахстана; семнадцати представителей аккредитованных республиканских межотраслевых, отраслевых ассоциаций (союзов), а также республиканских ассоциаций (союзов) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства, саморегулируемых организаций в сфере предпринимательской деятельности; семнадцати председателей региональных советов.

Члены Президиума – опытные представители бизнеса и госвласти – избираются решением съезда сроком на четыре года. В их числе: *Председатель Президиума* (из числа членов Президиума); казахстанские общественные деятели; депутаты Парламента РК; представители аккредитованных республиканских межотраслевых, отраслевых ассоциаций (союзов), а также республиканских ассоциаций (союзов) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства.

Статьями 19 и 21 Закона об НПП РК закреплена исключительная компетенция Съезда и Президиума, которая может быть расширена уставом.

Постоянно действующими рабочими органами Президиума являются *комитеты Президиума.* Их количество и порядок работы определяются Президиумом. Комитеты образуются по отраслевому признаку. По решению Президиума могут быть созданы иные комитеты. Комитеты состоят из представителей республиканских межотраслевых, отраслевых ассоциаций (союзов), а также республиканских ассоциаций (союзов) малого, среднего и (или) крупного предпринимательства, саморегулируемых организаций, прошедших аккредитацию в Нацпалате.

В настоящее время созданы и действуют семнадцать комитетов: агропромышленного комплекса; геологической отрасли, горнорудной, угледобывающей, и металлургической промышленности; информационно-коммуникационных технологий, образования и инноваций; логистики и перевозок; машиностроения и металлообработки; нефтегазовой промышленности; обрабатывающей промышленности; пищевой промышленности; по вопросам развития саморегулирования; развития малого и среднего бизнеса; развития человеческого капитала и социальной политики бизнеса; строительства

и ЖКХ; торговли; туристской отрасли; фармацевтической, медицинской промышленности и медицинских услуг; финансового сектора; энергетики.

Как видим, органами управления *максимально охвачены секторы и отрасли бизнеса, регионы страны и ветви государственной власти.*

Функционируют *дочерние организации Национальной палаты*: Внешнеторговая палата Казахстана, ТОО «Центр исследования развития предпринимательства», ТОО «Центр компетенций», ТОО «Центр мониторинга и экспертизы рынка», ЧУ «Арбитражный центр Национальной палаты предпринимателей РК».

В целях представления и защиты интересов Национальной палатой предпринимателей в Российской Федерации действует Представительство Нацпалаты «Атамекен» в Российской Федерации.

*Текущее руководство деятельностью Национальной палаты осуществляет Правление Национальной палаты*, подотчетное съезду и Президиуму. Срок его полномочий и численный состав утверждаются съездом. Правление возглавляется Председателем, который, как и члены Правления избирается Президиумом. К компетенции Правления относятся рассмотрение и принятие решений по вопросам деятельности Национальной палаты, которые не входят в соответствии с Законом и уставом Национальной палаты в исключительную компетенцию Съезда и Президиума. Заседания правления являются правомочными, если в них участвует более половины его членов. Решения принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов правления. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Члены Правления, за исключением Председателя, не могут быть избраны в другие органы управления Национальной палаты.

Как следует из размещенной на официальном сайте Национальной палаты схемы ее организационной структуры, в нее входят Председатель Правления, семь членов Правления, курирующие соответствующие департаменты; Уполномоченный по защите прав предпринимателей Казахстана со своим секретариатом, а также Руководитель Аппарата Национальной палаты. Каждый из членов Правления (каждый является одновременно Заместителем Председателя Правления) курирует «свою» группу департаментов: один – Департамент базовых отраслей и экологии, Департамент логистики и перевозок, Департамент технического регулирования, Департамент экономической интеграции и Представительство РК в Российской Федерации (городе Москва); второй – Департамент законодательства и развития саморегулирования, Департамент правовой защиты предпринимателей, Департамент общественного мониторинга и работы с административными барьерами, Департамент налогообложения, Департамент таможенного администрирования; Бюджетный департамент, Департамент по связям с общественностью, Департамент строительства, Департамент социальных инициатив и так далее.

Постоянно действующим финансово-контрольным органом управления Национальной палаты является Ревизионная комиссия, которая в своей деятельности подотчётна Съезду и Президиуму.

Органами управления региональных палат и филиалов региональных палат являются: региональный совет – наблюдательный орган; дирекция – исполнительный орган региональной палаты; директор – исполнительный орган филиалов региональных палат.

В современных условиях постковидного восстановления экономики и ее выхода на новый уровень Президентом РК К.К. Токаевым внимание Нацпалаты (совместно с Правительством) сосредоточено на вопросах первостепенной важности: проведении ревизии Налогового кодекса и подзаконных актов; широком использовании категорийных закупок и других механизмов стимулирования местного производства; разработке мер поддержки отечественного бизнеса с учетом требований ВТО; по кардинальному упрощению и смягчению налогового администрирования, а также поручено проработать введение QR-кодов с информацией об имунном статусе с целью обеспечения сбалансированного подхода к противоэпидемическим мерам и др.[1]

Как отмечалось ранее, Председатель Президиума НПП «Атамекен» включен в состав образованного Указом Президента РК от 14 сентября 2020 г. при Главе государства Высший Совет по реформам.

В июне 2018 г. состоялась встреча депутатов Мажилиса Парламента с руководством Национальной палаты на тему «Итоги деятельности Национальной палаты предпринимателей РК «Атамекен» за 5 лет». Национальной палатой представлены сведения о результатах ее работы по десяти позициям: защите бизнеса; бизнес и закон (нормотворческая работа); бизнес и контроль; бизнес и штрафы; бизнес и налоги; бизнес и таможня; бизнес и закупки; бесплатные услуги для бизнеса; бизнес и кадры; а также обучение бизнесу[2].

На казахстанском центральном телевидении успешно действует индивидуальный канал НПП «Атамекен» atamekenbusiness, на котором выходит ряд программ, в том числе и областных, пользующихся повышенным интересом у зрителей.

Таким образом, Национальная палата превратилась в уважаемого и эффективно действующего вместе с Правительством и соответствующими государственными органами авторитетного субъекта экономической системы по построению рыночной экономики и гражданского общества. Прослеживается достаточно отчетливая линия на упрочение ее позиций в качестве коллективного выразителя консолидированных интересов субъектов предпринимательства при последовательном разумном сокращении начал публичной власти в жизнедеятельности экономической системы.

---

[1] *Токаев К.К.* Выступление на расширенном заседании Правительства 26 января 2021 г.

[2] https://atameken.kz/ru/pages/939-dostizheniya

**Рекомендуемая литература:**

1. Айтжан Б.Е., Сулейманов А.Ф. Конституционно-правовые основы политической системы Казахстана: Монография. – Алматы, 2016;

2. Ассамблея народа Казахстана: исторический очерк // Е. Л. Тугжанов, Г. В. Канн, В. С. Коробков, Н. У. Шаяхметов. – Алматы, 2010;

3. Ассамблея народа Казахстана: летопись двух десятилетий: каз., рус. яз. // Под общ. ред. Е.Л. Тугжанова. – Астана, 2015;

4. Императивы государственной этнополитики РК: Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / Коллективная монография на каз., рус. яз. // Ответ. ред.: Н.П. Калашникова. – Астана, 2012;

5. Казахстанская модель общественного согласия и общенационального единства Н.А. Назарбаева: история и перспективы модернизации / Институт президентства как основа государственности РК: материалы Круглого стола // Под общ. ред. А.М. Рахимжанова. – Астана, 2018;

6. Караев А.А. Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского обществе. – Алматы, 2012;

7. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

8. Мусин К.К. Правовые основы функционирования политических партий в РК. Учебное пособие. – Астана, 2017;

9. Национальный аналитический обзор, посвященный казахстанской модели общественного согласия и единства. К 25-летию Независимости РК / Под ред. Е. Тугжанова. – Астана, 2016;

10. Нурсултан Назарбаев: идея мира и общественного согласия // Е. Л. Тугжанов (и др.). – Астана, 2010;

11. Сулейманов А.Ф. Общественный контроль в РК в РК: Монография. – Алматы, 2012;

12. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК Алматы, 2007;

13. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб., 2015;

14. Ынтымаков С.А. Правовое положение некоммерческих организаций: Учебное пособие – Алматы, 2017;

15. Этнополитика и политология: от дискурса к практике // Сборник материалов Конгресса политологов Казахстана. – Нур-Султан, 2019.

# РАЗДЕЛ IV. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

## *Глава 1. Основы правового статуса личности*

### § 1. Понятие и основные элементы правового положения личности

Важнейшим институтом в системе отрасли конституционного права РК является конституционно-правовой институт правового положения личности, получивший правовое воплощение в разделе 2 «Человек и гражданин» Конституции, в нормах которого была закреплена одна из важнейших основ конституционного строя Республики. Человек, его жизнь, права и свободы провозглашаются п.1 ст.1 Основного Закона высшими ценностями формирующегося в Казахстане демократического, светского, правового, и социального государства. По своей значимости и массиву конституционно-правовых норм институт основ правового статуса личности нередко определяется в качестве одной из подотраслей конституционного права РК.

Правовой статус личности является знаковым, всеохватывающим институтом практически всех отраслей действующего права страны, т.к. во всех сферах общественных отношений, регулируемых правом, личность выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, определенных нормами конкретной отрасли права. Все важнейшие государственно-правовые явления, в конечном счете, кристаллизуются в правовом статусе личности, выступающим основой, центральным звеном государственной и правовой жизни.

В целом становление и развитие правового статуса личности позволяют раскрыть содержание и сущность политического режима в государстве, поскольку отношения личности и государства являются важнейшим признаком, характеризующим природу государства как правового или не правового.

Так, государство, основанное на идеях, признающих приоритет человека по отношении к государству, и ограничивающее свои властные функции – является правовым, демократическим. Поэтому подлинная природа государства раскрывается через правовой статус человека и гражданина, место и роль личности в обществе и государстве, ее взаимоотношение с государством.

Наиболее существенной сферой отношений, регулируемых конституционным правом РК, являются отношения между личностью (человеком, гражданином) и государством. Сложные связи, возникающие между личностью и государством, требуют четкой регламентации и упорядоченности, правового фиксирования их прав и обязанностей. Такое требование обосновано особой важностью взаимосвязи между личностью и государством

для нормального и эффективного функционирования существующего конституционного строя. В этой связи правоотношения, возникающие между государством и индивидом, и правовые отношения людей друг с другом фиксируются государством в юридической форме прав, свобод и обязанностей, образующих правовой статус человека и гражданина.

Человек и гражданин выступают в качестве субъекта соответствующих прав и обязанностей во всех сферах общественных отношений, регулируемых действующим правом страны. Вследствие этого между государством, с одной стороны, и личностью – с другой, складываются определенные отношения и связи, совокупность которых, регулируемых всеми отраслями действующего права РК, представляет собой правовое положение личности. Отрасли казахстанского законодательства устанавливают систему прав и обязанностей человека и гражданина в различных областях общественных отношений, при этом каждая отрасль действующего права закрепляет набор специфичных для той или иной сферы общественных отношений прав и обязанностей личности. В этой связи говорить о полном объеме прав и обязанностей личности можно лишь в том случае, если учитывать всю совокупность норм национального права.

В целом правовой статус личности может быть охарактеризован как *совокупность прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также юридических гарантий их реализации, закрепляемых государством в нормативных правовых актах.* В этой связи в теории права особое внимание уделяется изучению сущности и содержания прав и обязанностей, как фундаментального элемента правовой системы государства, т.к. ничего более существенного, чем права и обязанности индивида, в системе действующего права, по существу, нет. И соответственно ключ к решению всех основных юридических проблем действующего права лежит в системе прав и свобод личности.

Конституционное право, как ведущая отрасль права, в отличие от других отраслей права, закрепляет и регулирует основы правового положения личности, основные принципы, определяющие положение человека и гражданина в обществе и государстве и их взаимоотношения между собой. Следовательно, *основы правового положения личности* регулируются не всеми отраслями права, а только его ведущей отраслью – конституционным правом РК и, прежде всего, Конституцией как Основным Законом.

Закрепление основ правового положения личности в Конституции РК базируется на демократической концепции прав человека, основанной на общепризнанных международным сообществом стандартах прав и свобод человека, провозглашенных во ВДПЧ (1948 г.) и международных пактах о правах человека (1966 г.).

В соответствии с международными стандартами, понятие *«права человека»* получило широкое признание в нормах раздела 2 «Человек и гражданин» Конституции РК. Дело в том, что понятия *«права человека»* и *«права гражданина»*, хотя и близки, но они не совпадают по своему содержанию,

т.к. отражают различные аспекты социального статуса личности. Поэтому Конституция, провозглашая основы правового статуса личности, применяет оба понятия *«человек»* и *«гражданин»*, закрепляя основные права и свободы человека и гражданина.

Понятие *«права человека»* подчеркивает неотъемлемость прав каждой человеческой личности как таковой, вытекающих из присущих всем членам человеческой семьи достоинства и свободы (ВДПЧ).

Понятие *«права гражданина»* основывается на незыблемых правах личности как гражданина РК, определяя его права и свободы в качестве такового в силу принадлежности лица к казахстанскому гражданству.

В конституционном перечне прав и свобод понятия *«права человека»* и *«права гражданина»* в значительной степени совпадают, и не могут рассматриваться изолированно друг от друга. Вместе с тем понятия *«права человека»* и *«права гражданина»* не сливаются, т.к. они отражают особенности сущностной природы прав и свобод личности, как человека, так и гражданина. Поэтому и Конституция четко проводит различие между правовой природой *«прав человека»* и *«прав гражданина»*, определяя по-разному конституционно-правовой статус субъектов основных прав и свобод. Например, в большинстве статей Конституции РК основные права и свободы адресуются *«каждому»*, и в отдельных статьях – только *«гражданину»*, права и свободы которого вытекают из его принадлежности к гражданству РК.

Права и обязанности личности, установленные Конституцией, закрепляют, прежде всего, сложную систему взаимосвязей государства и личности, основанную на демократических принципах. В правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает целесообразными и значимыми для нормальной жизнедеятельности общества, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений личности и государства. Такую систему эталонов, образцов граждан, поощряемых и защищаемых от нарушений государством, по сути своей, представляет правовой статус личности. Именно в этой связи ключевое значение для социально-правового регулирования взаимоотношений человека и государства имеет п.1 ст.1 Конституции РК.

Смысл закрепленной в нем высокой конституционной формулы в том, что в государственно-организованном обществе в системе факторов, определяющих положение человека, государству принадлежит исключительно важная роль. Дело в том, что только государство выступает как официальный представитель всего общества. И поскольку от имени общества выступает государство, то в силу этого и отношения между человеком и обществом носят преимущественно государственно-правовой характер. Сердцевиной же нормативного выражения основных принципов взаимоотношений между личностью и государством является правовой статус личности. Однако на правовой статус личности влияют и другие социальные нормы, которые в значительной мере определяют фактический социальный статус. Правовые императивы оформляют социальный статус личности и

закрепляют его. Некоторые исследователи рассматривают социальный и правовой статус в качестве содержания и формы одного явления.

В самом общем виде правовой статус личности охватывает все институты и отношения, определяющие место и роль человека и гражданина в обществе и государстве, и принципы их взаимоотношений. Правовой статус является комплексной правовой категорией, распространяющейся на всех субъектов права, и обычно получает нормативную конкретизацию применительно к отдельным социальным группам и индивидам. На этой основе складываются основные виды правового статуса, имеющие наиболее существенное значение: общий (или конституционный) правовой статус; специальный (родовой) правовой статус; индивидуальный статус личности.

*Общий (конституционный) правовой статус* – это статус личности как человека и гражданина, определяемый Конституцией и конституционным законодательством РК. Такой статус является равным и одинаковым для всех субъектов права, характеризуется относительной обобщенностью и статикой и не зависит от различных текущих обстоятельств (социального положения, должности, возраста и т.п.).

Содержание общего правового статуса составляют главным образом конституционные права, свободы и обязанности, которые предоставлены и гарантированы всем и каждому Конституцией РК. В этой связи общий правовой статус является базовым, исходным для всех других видов правового статуса. Именно по общему (конституционному) статусу личности можно судить о характере, социальной природе и степени демократизма общественного устройства страны.

Изменение содержания общего правового статуса зависит только от воли законодателя (народа либо Президента Республики и Парламента), а не от воли отдельного лица. В этой связи такой статус не в состоянии учесть все многообразие субъектов права, их особенности и принципиальные различия. Поэтому в общий конституционный статус не входят многочисленные субъективные права и обязанности, которые постоянно возникают и прекращаются у субъектов права в зависимости от характера конкретных правоотношений, в которые они вступают, и других ситуаций. Иначе получился бы крайне неопределенный, нестабильный правовой статус, который уже не был бы единым и равным для всех.

*Специальный (родовой) правовой статус* отражает особенности положения определенных категорий населения (работников, работодателей, пенсионеров, инвалидов и т.п.). Данные социальные группы, базируясь на общем конституционном статусе человека гражданина, могут иметь свои особенности, дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные отраслевым законодательством.

*Индивидуальный правовой статус* представляет собой совокупность персонифицированных прав и обязанностей личности, определяющих ее конкретное правовое положение (состояние): пол, возраст, семейное положение, выполняемая работа и др. характеристик индивидуальный статус

является подвижным, динамичным и меняется вместе с теми изменениями, которые происходят в жизни отдельного человека.

Все три вида правового статуса личности соотносятся между собой как общее, особенное и единичное, и поэтому они тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, практически неразделимы. Дело в том, что практически каждое лицо выступает одновременно во всех указанных статусных качествах как гражданин РК (общий конституционный статус); он принадлежит к определенной социальной группе и, следовательно, обладает родовым статусом, и он же имеет конкретную совокупность персонифицированных прав и обязанностей как отдельное лицо, т.е. обладает индивидуальным статусом. Вместе с тем специальные, индивидуальные и другие правовые статусы граждан должны соответствовать общему конституционному статусу как базовому, первичному и исходному и, следовательно, не могут противоречить ему.

Кроме Конституции РК, правовые нормы института основ правового статуса личности закреплены целостной системой нормативных правовых актов, в которых детально раскрываются содержание и порядок реализации закрепленных в Конституции основных прав и свобод человека и гражданина (законы РК о гражданстве, об общественных объединениях, о политических партиях и др.).

В положениях раздела II Конституции закреплены *основы правового статуса личности*, и в этой связи они являются фундаментальными и основополагающими принципами, определяющими содержание конкретных правовых актов текущего законодательства, регулирующих права и обязанности человека и гражданина. В полном же объеме правовой статус личности регулируется нормативными правовыми актами всех отраслей действующего права РК (как конституционного, так и гражданского, уголовного, трудового, налогового и других). Во всех сферах, регулируемых правом, личность выступает как субъект соответствующих прав и обязанностей, определенных нормами конкретной отрасли действующего права страны. В этой связи каждая из отраслей права закрепляет совокупность прав, свобод и обязанностей личности в определенной сфере общественных отношений: конституционных, имущественных, трудовых, семейных и т.п.

Конституционный статус личности в Казахстане – одно из важнейших достижений на пути преобразования общества. Закрепление основ правового статуса личности в Конституции РК базируется на принципиально новой концепции прав человека и гражданина, соответствующей общепризнанным международным сообществом стандартам прав человека.

Таким образом, конституционно-правовой институт основ правового статуса личности выступает одной из фундаментальных основ конституционного строя страны. Исходными началами основ правового положения личности в РК является признание человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями государства.

Современный конституционный статус личности в РК, как и другие правовые институты, очищается от идеологического и классового догматизма, наследия тоталитарного сознания и мышления, лежавших в основе советских конституций. На основе нового конституционного законодательства конституционный статус личности стал более адекватно отражать современные реалии. В этой связи п.1 ст. 5 Конституции РК в качестве одной из основ конституционного строя признано идеологическое и политическое многообразие. В соответствии с этим принципиальным положением в конституционном законодательстве права и свободы личности не увязаны с ее социальным статусом, приверженностью к тем или иным идеологическим ценностям, политическим взглядам. В соответствии с нормами пп. 1 и 2 ст.20 Конституции РК признается и защищается право каждого человека не только иметь такие взгляды, но и пропагандировать их, беспрепятственно действовать в соответствии со своими убеждениями.

Под конституционный статус личности подведена демократическая концепция взаимоотношений личности и государства с приоритетом личности как высшей социальной ценности. Патерналистские начала отношений между государством и гражданином, характерные для советского периода, уступают место свободному партнерству и сотрудничеству в соответствии с принципами гражданского общества. В этой связи меняются соотношение и роль основных принципов и структурных элементов правового статуса личности: на первый план в нем выходят такие приоритеты, как права человека, достоинство личности, свобода, гуманизм. Современное государство рассматривается как официальный представитель общества, который несет определенные обязанности и ответственность перед обществом, гражданами и отдельным человеком.

В основе современного конституционного статуса личности лежат фундаментальные идеи естественного права, которые ранее отвергались как неприемлемые для социалистического общественного и государственного строя. В связи с этим принципиально важным стал пересмотр концептуальных позиций по вопросу естественных, неотъемлемых и неотчуждаемых правах человека. Новый подход к естественным и неотъемлемым правам человека получил новую и четкую формулировку в пп.1 и 2 ст.12 Конституции, согласно которым в РК признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Следовательно, права и свободы человека не даруются государством, а возникают независимо от него и без его согласия и не могут быть им отняты. Государство обязано признать эти права, защищать и оберегать их всеми имеющимися средствами.

Правовой статус как ключевое понятие современного правоведения привлекает особое внимание представителей многих отраслей юридической науки. Вместе с тем в правовой литературе нет единого мнения по по-

воду содержания и структуры правового статуса личности. Можно выделить два основных подхода к определению структурного содержания правового статуса. Сторонники первого подхода ограничивают понятие правового статуса личности категориями прав, свобод и обязанностей. Данная точка зрения подвергается критике в связи с тем, что ее авторы характеризуют правовой статус личности только как систему прав и обязанностей, закрепляемых государством в Конституции и иных нормативных правовых актах.

При широком подходе в структуру правового статуса личности как комплексного института, наряду с правами, свободами и обязанностями личности, включаются также *институт гражданства, принципы и гарантии правового статуса, юридическая ответственность и другие правовые институты*, связанные с правовым положением личности. На наш взгляд, такие дополнительные элементы, включаемые в структуру правового статуса личности (например, принципы правового статуса личности, институт гражданства, институт гарантий прав и свобод личности) обязательны. В этой связи, не ограничивая понятие правового статуса личности категориями прав и обязанностей, позволяющими четко определить его структуру, целесообразно включить вышеуказанные *предстатусные и послестатусные элементы правового статуса личности в понятие «основы правового статуса личности».*

Все это позволяет в структуру основ правового статуса личности включить следующие составные элементы.

Первый. *Институт гражданства РК,* представляющий собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих устойчивые правовые отношения (связи) лица с государством, которые выражаются в их взаимных правах, обязанностях и ответственности, основанных на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод гражданина. Именно гражданство является исходным началом формирования основ правового статуса человека и гражданина, устанавливая первичную правовую связь конкретного лица, с одной стороны, и государства – с другой.

Гражданство РК, как основной элемент правового положения личности, представляющий собой политико-правовую связь лица с государством, является условием, необходимым для распространения на граждан всего объема прав, свобод и обязанностей, признаваемых за ними, а также для их защиты государством, где бы ни находились казахстанские граждане.

Принадлежность к гражданству РК обеспечивает гражданину обладание и использование целого ряда особых, специфических прав и свобод: на его охрану и защиту за пределами Республики, на участие в управлении делами государства, на свободу объединений, равное право на доступ к государственной службе и т. п.

Все это свидетельствует о том, что гражданство является важнейшим и первым по очередности в системе комплексного института основ правового статуса личности. Только обладание гражданством РК является всеобщим универсальным условием полной правосубъектности конкретного лица.

Второй. *Общие принципы правового статуса личности* – это основополагающие и руководящие идеи и установки, лежащие в основе правового статуса личности в РК, выражающие сущность и основные характеристики ее правового положения в обществе и государстве и закрепленные в Конституции и иных нормативных правовых актах РК. Конституционные принципы правового положения личности, как руководящие начала, лежащие в основе правового статуса человека и гражданина, проявляются во всех сферах реализации их правоспособности.

Социально-политическая сущность принципов основ правового статуса личности состоит в том, что они отражают коренные отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе. Поэтому принципы правового статуса составляют как бы остов, каркас института основ правового статуса личности, придают ему единую политико-правовую направленность и указывают вектор осуществления прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Можно выделить следующие *конституционные принципы*, на которых основывается правовой статус личности в РК: равноправия человека и гражданина; абсолютности и неотчуждаемости прав и свобод человека; гуманизма правового статуса личности; гарантированности прав и свобод человека.

Третий. *Конституционные (основные) права, свободы и обязанности человека и гражданина* – это система закрепленных государством возможностей, позволяющих личности свободно и самостоятельно избирать вид и меру поведения, составляющих в совокупности ядро, сердцевину правового статуса личности в РК. Взятые в совокупности конституционные права, свободы и обязанности образуют единый конституционно-правовой институт, опосредующий основополагающие отношения и связи между личностью и государством.

При этом конституционные права, свободы и обязанности личности, как элемент основ правового положения личности, представляют собой совокупность прав, свобод и обязанностей, которые в наибольшей мере социально значимы, как для отдельного лица, так и в целом для общества и государства. В силу этого конституционные права, свободы и обязанности личности составляют ядро, сердцевину правового статуса личности, которое определяется всей совокупностью правовых норм действующего права РК.

Четвертый. *Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина* – это совокупность установленных Конституцией и законодательством РК обязанностей государства, его органов и должностных лиц, направленных на создание полнокровных условий для обеспечения охраны и фактической реализации прав и свобод личности, ее реальной, фактической возможности пользоваться всеми правами и свободами.

Пятый. В структуру основ правового статуса личности входят и ее *правосубъектность*, как взятые в единстве правоспособность и дееспособ-

ность лица. Правосубъектность – это объединительное понятие, которое отражает те ситуации, когда правоспособность и дееспособность лица являются неразделимыми во времени, т. е. данные два понятия органически сливаются воедино. Например, все субъекты конституционных правовых отношений обладают одновременно и право-, и дееспособностью.

*Правоспособность* – это признаваемая государством общая (абстрактная) возможность лица иметь предусмотренные законом субъективные права и нести юридические обязанности, т. е. способность быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей. Всеобщность правоспособности заключается в том, что государство с самого начала заранее наделяет всех своих граждан одним общим свойством – юридической способностью быть носителем соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, предусмотренных законом.

Правоспособность признается в равной мере за каждым индивидом с момента его рождения, его объем наполняется с каждым периодом жизни и прекращается с его смертью. Так, объем правоспособности всегда разный, поэтому трудно определить полную правоспособность одним возрастом или с момента рождения, поскольку она изменяется в зависимости от возраста. Она наполняется с каждым годом человека. Например, право избирать наступает в 18 лет, судьей гражданин может стать при достижении 30 лет, Президентом при достижении 40 лет, право на пенсионное обеспечение при достижении 63 лет и т.д. Следовательно, правоспособность – это не естественное, а общественно-правовое качество субъектов, которое носит с одной стороны абсолютный, универсальный характер, с другой – ее наполнение определяется периодами жизни человека. Обязанность любого государства состоит в том, чтобы должным образом гарантировать и защищать данное качество. Как видно, главное в правоспособности лица – это не сами субъективные права, а принципиальная возможность или способность их иметь. Содержание правоспособности определяет комплекс прав и обязанностей, которыми может обладать субъект правоотношений. Именно правоспособность является предпосылкой обладания конкретными субъективными правами, которые возникают лишь при наличии определенных юридических фактов, действий и событий. Правоспособность личности, как конкретная возможность человека и гражданина принимать на себя права и свободы и исполнять обязанности, дает возможность им активно участвовать в политической, социальной, экономической и культурно-духовной жизни общества.

*Дееспособность* – это возможность субъекта иметь субъективные права и юридические обязанности, способность осуществлять их своими личными действиями, отвечать за наступившие последствия, т. е. способность быть участником правовых отношений.

Дееспособность в отличие от правоспособности зависит от двух основных факторов:

• *возраста* – в полном объеме дееспособность наступает только с момента достижения лицом совершеннолетнего возраста – 18 лет. Дееспособностью не обладают малолетние дети, не достигшие четырнадцати лет, но они обладают полной правоспособностью. Так, несовершеннолетние лица в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет не могут реализовывать некоторые права и исполнять юридические обязанности (например, занимать посты в органах государственной службы);

• *психического состояния лица* – полная дееспособность присутствует только у психически здорового лица. Дееспособностью не могут обладать душевно больные лица, однако данные лица обладают правоспособностью в полном объеме.

Занимая важное место в системе конституционного права, институт конституционно-правового положения личности следует за системой правовых предписаний, устанавливающих основы конституционного строя государства. Именно базовые начала конституционного строя формируют и закрепляют совокупность конституционных норм, определяющих правовой статус личности.

Таким образом, наряду с основами конституционного строя основы правового статуса личности являются важнейшей частью Конституции, значение которой определяется самой сущностью Основного Закона, заключающейся в обеспечении прав и свобод человека и гражданина и в ограничении государственной власти правами человека. Именно в этой связи раздел Конституции, посвященный основам правового статуса человека и гражданина, не может рассматриваться как отдельно взятый институт, действующий изолированно от остального регулирования. Положения этого раздела должны работать в единстве и взаимодействии со всем конституционным текстом.

Конституционно-правовые нормы, закрепившие основы правового положения личности, тесно связаны и с другими конституционно-правовыми институтами, т.к. принципы организации и деятельности государственных органов и местного самоуправления основываются на руководящих началах правового статуса личности и, в свою очередь, содержат соответствующие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина.

## § 2. Конституционные принципы правового положения человека и гражданина в Республике Казахстан

Конституционно-правовые принципы правового положения человека и гражданина – это признаваемые и охраняемые государством основные, руководящие начала правового положения личности, исходя из которых, осуществляется использование ею прав и свобод и выполнение обязанностей установленных Конституцией.

Как видно, в конституционно-правовом статусе личности имеет значение не только закрепленный за индивидом фактический объем его прав и свобод, но и те базовые начала, на основе которых осуществляется их использование.

Уровень и мера реализации прав и свобод человека в решающей степени зависят от сущности и характера этих начал, характеризуемых как принципы правового статуса личности. Исходя из содержания принципов как руководящих начал правового статуса личности, в стране могут ограничиваться обладание и пользование правами и свободами или, наоборот, обеспечиваться все необходимые условия для их реализации.

Конституционные принципы правового статуса личности имеют универсальное значение, т.к. определяют основные черты правового положения всех членов общества, распространяются на все без исключения права, свободы и обязанности индивида, независимо от того, какой отраслью действующего права они закреплены.

Таким образом, под принципами правового статуса личности следует понимать *лежащие в основе правового статуса и выражающие его сущность руководящие начала, основополагающие идеи, исходя из которых, осуществляется использование прав и свобод личности, выполнение ею обязанностей.*

Сущность принципов правового статуса личности состоит в том, что они отражают коренные отношения между личностью и государством. В Конституции РК свое всестороннее закрепление нашли следующие основные принципы правового статуса личности, непосредственно связанные с фундаментальными началами последовательно утверждаемых в стране международно-правовых стандартов в области прав человека.

Первый. *Принцип гуманизма правового статуса личности* означает, прежде всего, конституционно-правовое признание человека высшей ценностью в РК. Само установление конституционного строя Республики начинается с определения его гуманистических основ, закрепленных ст.1 Конституции РК. Провозглашая человека высшей ценностью государства, Основной Закон призван утверждать и обеспечивать идеалы гуманизма в качестве фундаментальной установки, действующей в РК.

Исключительное значение принципа гуманизма для закрепления принципиально нового характера отношений личности и государства позволяет определить его как своеобразный суперпринцип всего конституционного строя государства. *Не человек создан для государства, а государство для человека* – именно в этом основополагающем принципе отношений личности и государства заключается изначальная гуманистическая сущность Конституции РК.

Таким образом, вместо господствовавшего в советский период приоритета государственных и общественных интересов над личными интересами индивида в основу принципа гуманизма заложена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и личности. Государство

может регулировать поведение человека только в определенной мере, так, чтобы не затронуть его свободу и обеспечить законные интересы гражданского общества. Такое понимание соотношения интересов человека и государства, общества и государства, положенное в основу правового статуса личности, подчеркивает гуманистическую сущность всего конституционного строя РК.

Важно отметить, что многие статьи Конституции РК, закрепляющие основы правового статуса личности, пронизаны гуманистическими идеями. Основная цель гуманизма как конституционного принципа правового статуса личности заключается в создании и обеспечении государством полноценных условий для достойного существования человека и существенного фактического равенства людей в обществе. Как видно, на уровне Основного Закона на первостепенное место в обществе выдвигается человек как самостоятельная и уверенная личность и в этой связи ставится основная цель перед обществом и государством – формирование и поддержание условий для полноценного и достойного существования человека.

Конституционная категория *«человек – высшая ценность»* является общеобязательным правилом как для государства и его органов, так и для всех членов общества. В этой связи все разделы Конституции РК, и особенно раздел II «Человек и гражданин», подчинены принципу гуманизма, раскрывают и детализируют. Так, п. 2 ст.12 Основного Закона, в частности, провозглашается: *«Права и свободы человека … определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».* Из данного конституционного положения следует, что ветви государственной власти, все органы государства, их должностные лица должны служить главной цели – *обеспечению прав и свобод человека и гражданина.*

Фундаментальную основу гуманизма как одного из основополагающих принципов правового статуса личности составляет *институт достоинства личности*. Для большинства зафиксированных в Конституции РК прав и свобод личности характерна более или менее тесная связь с принципом достоинства человека. В этой связи в европейской литературе справедливо, на наш взгляд, отмечается, что уважение и защита человеческого достоинства, как обязанность конституционного государства, служит предпосылкой решения всех частных проблем правового регулирования.

Принцип достоинства человека – фундаментальная норма государственного строя, образующая основу конституционно организованного общества и создающая многомерное пространство, которое оберегает человека от грозящих опасностей. Идея достоинства личности занимает ведущее место в процессе формирования демократического, правового и социального государства, выражая общую и фундаментальную закономерность современного мирового развития. В этой связи в системе действующего права РК именно Конституции принадлежит главенствующее положение в обеспечении достоинства человека. Категория *«достоинство человека»* получила детальное закрепление в ряде статей Основного Закона (ст.ст.17,

18, 24 и др.). Так, в нормах ст.17 Конституции РК нашли воплощение нормы международного права о признании достоинства, *«присущего всем членам человеческой семьи»* (преамбула ВДПЧ), запрете подвергать человека *«пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению и наказанию»* (ст.5 ВДПЧ). В совокупности конституционные принципы, институты и нормы о достоинстве человека составляют ядро комплексного межотраслевого института действующего права РК – достоинства личности.

Таким образом, из основополагающих требований Конституции РК вытекает главная цель общества и государства – *обеспечение и поддержание условий для достойного существования человека.* В соответствии с принципом гуманизма личности должны предоставляться такие права и свободы и возлагаться на нее такие обязанности, которые обеспечивают ее достоинство, всестороннее развитие ее духовных физических способностей.

Провозглашая человека высшей ценностью РК, Конституция в строгом соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права призвана утверждать и обеспечивать идеалы гуманизма в качестве стратегической установки и опоры утверждающей демократии, правовой и социальной государственности.

Второй. *Принцип равноправия человека и гражданина.* Это основополагающий принцип правового статуса личности, на основе которого реализуются права, свободы и обязанности. Принцип равноправия имеет многогранное содержание и вытекает из конституционных положений о едином и равном гражданстве РК, независимо от оснований его приобретения (п.1 ст. 10); о принадлежности каждому от рождения прав и свобод человека, о признании прав и свобод человека абсолютными и неотчуждаемыми (п. 2 ст. 12); о праве каждого на признание его правосубъектности (п. 1 ст. 13); равенстве всех перед законом и судом и запрете дискриминации кого-либо по любым обстоятельствам (ст. 14) и др.

Как видно, в Конституции РК выделены два основных аспекта и проявления принципа равноправия: *равенство прав и свобод человека и гражданина; равенство всех перед законом и судом.*

Равенство прав и свобод человека и гражданина означает, что права и свободы признаются за всеми лицами в равной мере, никто не может подвергаться дискриминации в пользовании правами и свободами по каким-либо основаниям, зависящим от естественных особенностей личности и ее социального статуса. В этой связи п.2 ст.14 Конституции РК установлено: «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 основаниям».

Таким образом, Конституция, как Основной Закон, фиксирует широкий, причем не закрытый, *перечень оснований запрещения дискриминации человека и гражданина по любым основаниям.* В зависимости от вышеука-

занных и иных личных и социальных признаков человека ему не могут быть оказаны соответственно какие-либо привилегии или допущено ущемление в правах по сравнению с другими.

Равноправие как политико-правовой принцип и правовую категорию вместе с тем необходимо отличать от более широкого понятия – равенства.

Под равенством понимается *одинаковое юридическое положение всех лиц перед законом, т.е. совпадение всего комплекса прав, свобод и обязанностей у всех категорий населения страны (граждан РК, иностранцев, лиц без гражданства).*

Равноправие же означает *совпадение объема только прав и свобод у всех лиц, т.е. речь идет в данном случае о равенстве их прав и свобод.*

Но оба эти ключевые понятия правового статуса личности – равноправие и равенство– употребляются в конституционном праве для обозначения одинаковой меры свободы каждого человека. Равноправие как равенство прав и свобод человека и гражданина по своему содержанию является равенством возможностей различных людей, а не как их фактическое равенство, которое в жизни реально недостижимо.

Равноправие представляет собой юридическое выражение социального равенства всех казахстанцев, и поэтому его содержание всецело определяется особенностями такого социального равенства. Сущность равноправия, как фундаментального принципа правового статуса личности, заключается в признании одинакового, равного значения всех людей в сфере политической, социальной, экономической жизни общества. В частности, равноправие граждан выражается в их равной возможности участвовать в управлении делами государства, иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, в их равной возможности на охрану здоровья, на получение бесплатного среднего и высшего образования в государственных учебных заведениях и т. п.

Таким образом, Конституция РК обеспечивает *только юридическое, т.е. формальное, равенство между людьми.* Недостижимость фактического равенства объясняется тем, что каждый человек в силу субъективных и объективных причин и обстоятельств по-разному реализует свои возможности, обладает неодинаковыми способностями к трудовой и иной деятельности, обеспечивающий соответствующий уровень жизни. С учетом данного обстоятельства смысл формального равенства состоит в *предоставлении всем равных стартовых возможностей, реализация которых зависит от способностей и предприимчивости каждого человека.* Разумеется, государство должно использовать все возможные правовые средства для смягчения фактического неравенства между людьми путем перераспределения доходов и развития государственных институтов социальной защиты.

В качестве перспективной цели государство и общество должны ставить перед собой задачу выравнивания социального положения людей, хотя достичь фактического, а не только юридического равенства невозможно. Важными задачами социальной политики государства должны быть

расширение его социальной функции и возрастание ответственности всех государственных органов перед гражданином за создание достойных и полнокровных условий его жизни. Государством могут приниматься нормативные правовые акты для закрепления особых, специфических прав для той или иной категории граждан (инвалидов, пенсионеров, участников войны и т. п.), которые по различным причинам не в состоянии наравне с другими использовать свои права и свободы. Предоставляемые таким категориям граждан преимущества естественны и ни в коей мере не нарушают принципа равноправия человека и гражданина, т.к. выражают признание обществом стандартов социальной справедливости.

Третий. *Принцип равенства всех перед законом и судом*, закрепленный п.1 ст.14 Конституции РК, означает, что закон, его нормы в равной мере обязательны для всех, что суд в равной мере доступен для всех и должен руководствоваться только законом, а не какими-либо произвольными соображениями, не принимать во внимание не предусмотренные законом особенности лица, обращающегося за судебной защитой или отвечающего перед судом за свои действия.

Следовательно, не должны приниматься законы, которые, определяя права и обязанности, подходили бы к различным лицам или социальным группам с различной меркой. Конституционное положение о равенстве всех перед судом означает также, что в данном случае не имеет значения правовой статус человека. Все, т.е. граждане РК, иностранцы, лица без гражданства, должны представать перед судом в равном статусе, получая одинаковую защиту своих законных прав и неся одинаковую меру ответственности.

Четвертый. *Принцип абсолютности и неотчуждаемости прав и свобод человека.* Пунктом 2 ст.12 Конституции РК закрепляется: *«Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми»*. Данное фундаментальное положение Основного Закона об абсолютности, неотчуждаемости и естественном характере прав человека призвано подчеркнуть их особую значимость, основополагающий характер тех общечеловеческих ценностей, которые содержатся в естественно-правовой доктрине прав человека. При этом признание на конституционном уровне естественной природы прав и свобод человека определяет не только содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов, но и их приоритет по отношению к государственной власти, связанность этой власти правами и свободами человека.

Уже по самому определению естественные, абсолютные и неотчуждаемые права и свободы человека трактуются не как благоприятные, а как прирожденные и, условно говоря, догосударственные, т.к. принадлежат каждому человеку от рождения. Признание естественного характера прав человека – важный ценностный ориентир для государства, которое призвано гарантировать эти права и защищать их всеми имеющимися средствами.

Как известно, понятие *«естественные, неотчуждаемые права»* не применялось в советском законодательстве, а марксистско-ленинской на-

укой о праве оценивалось критически, связываясь главным образом с изучением теории и истории государства и права или конституционного права зарубежных стран. В этой связи естественные, неотчуждаемые права рассматривались обычно как памятник исторического прошлого, когда буржуазия выступала под такими лозунгами, направленными на ограничение власти класса феодалов. Но в условиях советского строя значение естественных прав человека отрицалось, поскольку права гражданина, согласно социалистической концепции прав личности, считались производными от государства.

В основу принципа абсолютности и неотчуждаемости прав и свобод человека положен иной подход к субъекту правового статуса личности, получивший свое выражение, прежде всего в том, что на высоком конституционном уровне, юридически признана категория *«права и свободы человека»* (п.2 ст.12 Конституции РК). Данная категория Основного Закона подчеркивает, в первую очередь, неотъемлемость прав и свобод человеческой личности как таковой, вытекающих из достоинства и свободы, присущих всем людям, которые *«рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах»* (ст.1 ВДПЧ).

Согласно ПКС РК от 28 октября 1996 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции РК: «Под правами и свободами человека, о которых идет речь в пункте 2 статьи 12 Конституции РК, следует считать признанные и гарантированные государством права и свободы человека в соответствии с Конституцией».

Признание прав и свобод абсолютными, согласно нормам данного постановления Конституционного Совета, означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории РК, независимо от его принадлежности к гражданству республики. Неотчуждаемость прав и свобод человека означает, что установленных Основным законом прав и свобод человек не может быть лишен никем, в т.ч. и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов.

Следовательно, такими свойствами, как прирожденность, абсолютность и неотчуждаемость, обладают именно права и свободы человека. И, прежде всего, такие универсальные права, как право каждого человека на жизнь, на личную свободу, на неприкосновенность достоинства личности, частной жизни, на свободу слова и творчества, на свободное передвижение и др.

Возникновение целого ряда других основных прав и свобод человека и гражданина (например, право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы государства, право на свободу объединений и др.) связано не только с фактором рождения человека, но и с наличием иных предусмотренных законом обстоятельств. Однако и такие права человека являются естественными и неотчуждаемыми в том смысле, что они призваны обеспечить свободу гражданина, которая является для нее необходимым условием личного выбора и самоопределения.

В Конституции при характеристике прав и свобод человека как абсолютных и неотчуждаемых подчеркнуты невозможность и недопустимость лишения человека этих прав и свобод. Так, нельзя произвольно лишить человека права на достоинство, на свободу слова и творчества, на охрану здоровья и иных прав. Однако человек, совершая преступление, может создавать ситуацию, при которой общество и государство вынуждены идти на ограничение его прав и свобод, например, права на личную свободу, а в исключительных случаях, и права на жизнь.

Таким образом, права и свободы человека, выражая многообразие его интересов в самых различных сферах жизнедеятельности общества, предоставляют ему свободу личного выбора и самоопределения и вместе с тем обозначают границы такой свободы.

5) *Принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина* означает, что в РК формируется система политических, социально-экономических, юридических, духовных и организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности каждому индивиду для реального осуществления своих прав, свобод и законных интересов.

По своей сущности гарантии прав, свобод представляют собой систему условий, обеспечивающих реализацию прав и свобод личности. Основной функцией гарантий прав и свобод является, прежде всего, исполнение обязательств государством и другими субъектами в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина. Объектом гарантий прав и свобод выступают общественные отношения, связанные с охраной и защитой прав и свобод личности, удовлетворением ее имущественных и иных интересов.

**Рекомендуемая литература:**

1. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

2. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма. – Алматы, 2011;

3. Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека. – Алматы, 2006;

4. Даулбаев А.К. Конституция РК. Научно-практический комментарий. Статья 16. – С.135-143;

5. Жанузакова Л.Т. Конституционное право РК: Учеб. пособие. – Алматы, 2017;

6. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Сборник документов в тематическом порядке. – ОБСЕ/ БДИПЧ, 2006;

7. Права человека: международная защита в условиях глобализации / Карташкин В.А. – М., 2011;

8. Сидорова Н.В. Конституционное право РК. Часть 1. – Караганда, 2018;

9. Сман А. Правовое положение личности в РК (конституционно-правовой аспект). – Астана, 2008;

10. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. – Свердловск, 1992;

11. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М., 2007.

## *Глава 2. Конституционно-правовой институт гражданства*

### § 1. Понятие и содержание гражданства Республики Казахстан

Гражданство является важнейшей составной частью конституционно-правового института, закрепляющего основы правового положения личности. Ведь обладание гражданством – предпосылка полного распространения на данное лицо всех прав, свобод и обязанностей, признаваемых Конституцией и законодательством, защиты граждан государством не только внутри страны, но и за ее пределами.

В настоящее время все правоотношения, связанные с гражданством, регламентируются Конституцией РК, Законом РК о гражданстве и издаваемыми в соответствии с ними другими законодательными актами РК, а также международными договорами РК. При этом, если ратифицированным Казахстаном международным договором РК установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе РК о гражданстве, применяются правила международного договора.

К числу иных важных законодательных актов РК, регулирующих вопросы гражданства РК, относятся, например, Указ Президента РК от 6 июня 2005 г.

Согласно части четвертой ст.1 Закона РК о гражданстве: «РК в лице своих государственных органов и должностных лиц ответственна перед гражданами Республики, а гражданин РК – ответственен перед Республикой Казахстан. Гражданин обязан соблюдать Конституцию и законы РК, защищать интересы РК, ее территориальную целостность, уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языкам всех национальностей, проживающих на ее территории, способствовать укреплению могущества, суверенитета и независимости РК».

Институт гражданства состоит из конституционно-правовых норм, регулирующих отношения и связи, существующие между государством и гражданами, образующими народ РК. При разъяснении норм Конституции, регулирующих вопросы института гражданства, Конституционным Советом неоднократно подчеркивалось: 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). Поэтому принадлежность гражданина к народу, осуществляющему государственный суверенитет, лежит в основе понятия гражданства РК.

Другой вид связей и отношений, регулируемых правовыми нормами, образующими конституционно-правовой институт гражданства, – это отношения между государством и лицами, не являющимися гражданами РК. Такими лицами могут быть:

– граждане иностранного государства (иностранцы);

– лица, не имеющие гражданства какого-либо государства (апатриды);

– лица с двойным и множественным гражданством (бипатриды);

– лица, чье гражданство не установлено и является спорным в силу коллизии норм, регулирующих вопросы гражданства в различных государствах, когда одно и то же лицо признается гражданином двух или более государств.

Во всех случаях правовые связи государства с иностранцами и лицами без гражданства возникают вследствие их проживания на территории РК, либо вследствие их ходатайства о приобретении гражданства РК. *«Иностранцы и лица без гражданства пользуются в РК правами и свободами, – установлено нормами ст.6 Закона РК о гражданстве, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и межгосударственными договорами».*

Понятие гражданства сформулировано в ч.1 ст.1 Закона РК о гражданстве: *«Гражданство РК определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей».*

В данном определении выделены основные черты, характеризующие суть и содержание гражданства РК:

• *гражданство РК – это политико-правовая связь лица с государством.* Гражданином РК лицо является не в силу проживания на ее территории, а вследствие существования между лицом и государством особых политико-правовых связей, составляющих содержание гражданства. Политико-правовой характер связи лица с государством, образующий правоотношения по гражданству, выражается в ее юридическом оформлении. Гражданство – это всегда политико-правовое состояние лица, а не фактическое его положение;

• *политико-правовая связь лица с государством основана на юридическом оформлении отношений гражданства*, которое выражается, во-первых, в общем правовом нормировании отношений гражданства в государстве (Закон РК о гражданстве) и, во-вторых, в индивидуальном юридическом оформлении гражданства РК каждым казахстанским гражданином;

• *общее правовое нормирование отношений гражданства* заключается в том, что государством в Законе РК о гражданстве установлены основания, по которым то или иное лицо признается гражданином Республики, основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения вопросов гражданства.

Гражданство в РК приобретается и прекращается только в соответствии с Законом РК о гражданстве. Согласно нормам ст.3 данного Закона, гражданами РК являются лица, которые постоянно проживают в РК на день вступления в силу настоящего Закона; родились на территории РК и не состоят в гражданстве иностранного государства; приобрели гражданство РК в соответствии с настоящим Законом.

• *отношения гражданства носят устойчивый характер,* т.к. существуют постоянно и длятся обычно от рождения до смерти гражданина, не допуская расторжения гражданства гражданином в одностороннем порядке. Прекращение отношений гражданства по ходатайству гражданина требует согласия государства, которое оформляется в соответствующем индивидуальном правовом акте Президента РК. По инициативе же государства – гражданин РК права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана;

• *в РК каждый человек имеет право на гражданство,* которое приобретается в соответствии с нормами Закона РК о гражданстве»;

• *содержание гражданства складывается из специфических прав и обязанностей лица по отношению к государству и самого государства по отношению к данному лицу, выражая совокупность их взаимных прав и обязанностей.* Такие права и обязанности возникают в связи с распространением на данное лицо юрисдикции государства, с предоставлением ему в полном объеме правоспособности, с охраной государством прав и законных интересов гражданина как внутри РК, так и вне ее пределов. Необходимо отметить, что, разъясняя различные аспекты конституционного статуса гражданина, Конституционный Совет РК постоянно обращает внимание на неразрывность прав и свобод с обязанностями, которые именно в силу принадлежности к гражданству казахстанцы несут перед другими людьми, обществом и государством;

• в отношении каждого лица гражданство оформляется документами, подтверждающими гражданство РК (удостоверением личности, паспортом гражданина РК, свидетельством о рождении, иными документами, содержащими указание на казахстанское гражданство – дипломатическим паспортом, служебным паспортом, паспортом моряка, заграничным паспортом, свидетельством на возвращение). Гражданство детей в возрасте до 16 лет подтверждается их свидетельствами о рождении, паспортом любого из родителей. Кроме того, в соответствии с положениями Закона РК «Об удостоверяющих личность документах», удостоверяющими личность документами являются: вид на жительство иностранца, удостоверение лица без гражданства и удостоверение беженца.

Конституцией РК и Законом РК о гражданстве установлены общие основы, которые определяют сущностные черты отношений гражданства РК:

Первая. *Гражданство РК является единым, независимо от оснований его приобретения.* Согласно п.1 ст.10 Конституции РК: «Гражданство РК приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения». Конституционный принцип единства гражданства исходит из унитарности государственного устройства Республики и означает, что ее граждане обладают единым правовым статусом, основывающимся на единой конституционной правосубъектности (п.1 ст.2, п.3 ст.12, п.1 ст.13 Конституции РК). Единое гражданство, определяемое унитарным государственным устройством страны, является необходимым условием суверенного статуса РК, сохранения ее целостности как единого независимого государства.

Вторая. *Гражданство РК является равным, независимо от оснований его приобретения.* Под принципом равенства гражданства, согласно нормам НПКС РК от 1 декабря 2003 года, следует понимать *«равенство прав, свобод и обязанностей граждан Республики независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств».*

Закон о гражданстве, исходя из содержания п.1 ст.10 Конституции РК, не устанавливает никаких отличий и особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами РК по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство, усыновлением, восстановлением в гражданстве и т.п. Не имеет правового значения и время приобретения гражданства. Лица, получившие гражданство РК в результате натурализации (приобретения), обладают в полном объеме правоспособностью, на равных основаниях с другими казахстанскими гражданами пользуются предоставленными законом правами и свободами и находятся под защитой государства. Статьей 5 Закона РК о гражданстве установлено: «Граждане РК равны перед законом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства или любых иных обстоятельств».

Исключением из данного правила является только норма п.2 ст.41 Конституции РК, согласно которой: *«Президентом Республики может быть избран гражданин Республики по рождению ...».*

Третья. *Обладание гражданами РК всей полнотой гражданских, политических, экономических и социальных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и законами РК.* В данном положении, закрепленном частью третьей ст.5 Закона о гражданстве, закрепляется и важнейший принцип правового статуса гражданина РК, который имеет ключевое значение для правильного понимания всей системы его конституционных прав, свобод и обязанностей и их соотношения. Только гражданин

РК, а не какое-либо иное лицо, обладает на территории Казахстана всей полнотой прав и свобод, установленных Конституцией Республики.

Четвертая. *Создание Республикой Казахстан условий для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию республики в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов, проживающих на территории других государств.*

Пятая. *Сохранение гражданства РК.* Сохранение гражданства вытекает из естественного права человека избирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы РК. Статьей 7 Закона РК о гражданстве закрепляется: «Проживание гражданина РК за пределами республики не влечет прекращения гражданства РК. Вступление в брак гражданина или гражданки РК с лицом, не состоящим в гражданстве республики, а также расторжение такого брака не влекут изменения гражданства».

Поэтому проживание гражданина РК за пределами Республики не влечет прекращения гражданства РК. Вступление в брак гражданина или гражданки РК с лицом, не состоящим в гражданстве республики, а также расторжение такого брака также не влекут изменения гражданства РК. Изменение гражданства одним супругом не влечет за собой изменения гражданства другого супруга. Вследствие этого, Закон о гражданстве, исходя из признания брака равноправным союзом, не допускает безусловного следования жены (мужа) гражданству мужа (жены).

Расторжение брака также не влечет изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных детей. Ведь гражданство является строго индивидуальной, персональной политико-правовой связью лица с государством.

Шестая. *Гражданин РК не может быть лишен гражданства.* Такой запрет на применение лишение гражданства вытекает из права человека на гражданство, двустороннего характера связей по гражданству между человеком и государством, предполагающего недопустимость расторжения связей такого гражданства, как гражданином, так и государством без их взаимного согласия. Никакой орган государства или должностное лицо, кроме суда, не вправе лишить гражданина РК его гражданства, как важнейшего права.

Согласно нормам п.2 ст.10 Конституции Республики: «Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам РК».

Седьмая. *Гражданин РК не может быть лишен права изменить свое гражданство.*

Восьмая. *Гражданин РК не может быть изгнан за пределы Казахстана.*

Девятая. *Недопустимость выдачи гражданина РК другому государству.* Ст.8 Закона РК о гражданстве, в соответствии с нормами п.1 ст.11

Конституции РК, установлено: «Гражданин РК не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами республики». Такая выдача казахстанских граждан возможна только в случаях, установленных международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Например, Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.), участником которой является Казахстан, как и другие страны СНГ, предусматривается выдача преступников, находящихся на их территории, для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение. Вместе с тем в Конвенции перечислены обстоятельства, при наличии которых возможен отказ в выдаче лиц, совершивших преступления.

Невыдача граждан РК иностранным государствам, на территории которых ими совершены преступления, не означает увод их от уголовной ответственности. За преступления, совершенные гражданином РК за границей, он подлежит уголовной ответственности по законам РК. Данное правило о невыдаче предполагает уголовную ответственность казахстанских граждан, совершивших преступления на территории иностранных государств, по законодательству РК. При этом не исключается возникновение юридического казуса, когда определенное деяние по законодательству другого государства признается как преступление, тогда как по Уголовному кодексу РК оно не является таковым[1].

Десятая. *Принцип защиты граждан, находящихся за пределами РК. В данном принципе выражается необходимость обеспечения принятых в Казахстане гарантий защиты прав и законных интересов его граждан, находящихся за пределами республики.* РК гарантирует своим гражданам защиту и покровительство не только на своей территории, но и за ее пределами. Статьей 9 Закона о гражданстве установлено: *«РК гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами».* Тем самым на государство возлагается обязанность принимать все меры для гарантирования прав и свобод казахстанских граждан, находящихся за пределами РК.

За границей охрану прав и законных интересов казахстанских граждан осуществляют дипломатические представительства, консульские учреждения либо полномочные представительства РК путем предоставления необходимой правовой и иной помощи всем своим гражданам, находящимся за пределами Казахстана. Так, согласно нормам Консульского Устава РК, на консула возлагается обязанность по обеспечению прав граждан и юридических лиц РК. Консул обязан контролировать соблюдение законодательства государства пребывания и международных договоров в случае привлечения граждан Казахстана к административной, гражданско-правовой или уголовной ответственности. В соответствующих случаях он должен по

[1] См.: *Меркель И.Д.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 11. – С.109-114.

своей инициативе или по просьбе заинтересованных лиц выяснять, в каких условиях содержатся казахстанские граждане в местах лишения свободы, не подвергаются ли они пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания.

Одиннадцатая. *Непризнание за гражданином РК гражданства другого государства (двойного гражданства).* Согласно п.3 ст.10 Конституции РК: *«За гражданином Республики не признается гражданство другого государства».* Исходя из определяющего характера института гражданства для правового статуса личности, данное положение означает, что за гражданином РК категорически не признается гражданство другого государства. И с другой стороны, иностранный гражданин не может являться одновременно гражданином РК.

В ПКС РК от 1 декабря 2003 г. «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции РК» отмечается: *«норму пункта 3 статьи 10 Конституции РК – «за гражданином Республики не признается гражданство другого государства» – следует понимать как неприемлемость в РК множественного, в том числе двойного гражданства. Указанное означает, что иностранный гражданин не является одновременно гражданином РК.*

Конституционный принцип «за гражданином Республики не признается гражданство другого государства» обеспечивается следующим механизмом, вытекающим из смысла п.3 ст. 10 Конституции РК: если гражданин РК приобретает гражданство другого государства, то за ним с этого момента не сохраняется гражданство РК; гражданство РК считается недействительным, если его приобретает иностранец, не прекращая одновременно гражданства иного государства».

## § 2. Основания и порядок приобретения гражданства Республики Казахстан

В связи с особенными условиями становления гражданства РК, ранее бывшего составной частью гражданства СССР, к основаниям приобретения казахстанского гражданства необходимо отнести *признание гражданства РК.*

Дело в том, что в советский период развития Казахстана, несмотря на положения Закона СССР «О гражданстве СССР», касающиеся вопросов о законах союзных республик о советском гражданстве, нормотворчество Казахской ССР по вопросам гражданства состояло лишь из Указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР о порядке приема в ее гражданство. Все правомочия по законодательной регламентации отношений советского гражданства в Казахской ССР, как и в других союзных республиках, сосредоточивались у Верховного Совета СССР и его Президиума, хотя согласно нормам Конституции СССР и Казахской ССР, республика обладала самостоятельным институтом гражданства.

Так, ст.31 Конституции КазССР 1978 г. закреплялось: «В соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин Казахской ССР является гражданином СССР. Основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства определяются Законом о гражданстве СССР». Соответственно отсутствовало юридического оформление республиканского гражданства: все граждане Казахской ССР, как и граждане других союзных республик Союза, имели единый паспорт гражданина СССР без указания на принадлежность к гражданству Казахской ССР. Такая ситуация создала юридический казус, т.к. нельзя было правовыми средствами ни подтвердить, ни опровергнуть факта принадлежности лиц, постоянно проживающих в Казахской ССР, к гражданству Казахской ССР.

Вследствие данного обстоятельства Закон РК от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве РК» должен был решить также вопрос о признании гражданства РК за лицами, которые постоянно проживали в РК на день вступления в силу Закона о гражданстве, при обладнии ими гражданства СССР, т.к. они имели только паспорт гражданина СССР.

*Признание гражданства РК* – это законодательное решение государством вопроса о том, за кем из числа лиц, состоявших прежде в гражданстве Союза ССР на момент вступления в силу Закона РК от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве РК» сохраняется статус гражданина РК. Так, согласно ст.3 Закона, *«гражданами РК являются лица, которые постоянно проживают в РК на день вступления в силу настоящего Закона; приобрели гражданство РК в соответствии с настоящим Законом»*. Как видно, Закон РК о гражданстве применил так называемый *«нулевой вариант»*, который заключается в том, что по новому Закону о гражданстве гражданами РК признавались все лица, которые постоянно проживали в Казахстане, состоя в гражданстве СССР на момент вступления в силу данного Закона.

Признание гражданства РК, как форма его приобретения, была реализована одноактно, завершившись в основном в день вступления в силу Закона о гражданстве. В результате признания, т.е. без каких-либо активных действий со стороны граждан казахстанское гражданство приобрели практически все лица, которые постоянно проживали в РК на день вступления в силу Закона РК о гражданстве, составляя все население страны. Фактически никому из проживающих в Казахстане граждан СССР не пришлось принимать какие-либо меры для подтверждения гражданства.

Статьей 10 Закона РК о гражданстве также установлены основания приобретения гражданства РК, согласно которым гражданство РК приобретается: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство РК; 3) по основаниям или в порядке, предусмотренными межгосударственными договорами РК; 4) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве.

1. *Приобретение гражданства РК по рождению* (филиация – от лат. слова филус – сын) является главным, постоянно действующим основанием пополнения количества казахстанских граждан. Абсолютное боль-

шинство населения РК становятся ее гражданами по происхождению, т.е. в силу рождения. Основание приобретениягражданства по рождению исходит из сочетания двух принципов приобретения гражданства:

*«право крови»* – при рождении ребенка для получения им гражданства учитывается гражданство его родителей;

*«право почвы»* – при рождении ребенка для получения им гражданства учитывается место его рождения.

Ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве РК, согласно нормам ст.11 Закона РК о гражданстве, является гражданином РК независимо от места его рождения.

Если к моменту рождения ребенка оба родителя постоянно проживали за пределами РК, гражданство ребенка определяется по соглашению родителей, выраженному в письменной форме.

Ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве иностранного государства, не является гражданином РК независимо от места его рождения.

При различном гражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве РК, ребенок является гражданином РК, если он родился:

1) на территории РК;

2) вне пределов РК, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории РК.

При различном гражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве РК, если в это время оба родителя имели постоянное место жительства вне пределов РК, гражданство ребенка, родившегося вне пределов РК, определяется по соглашению родителей, выраженному в письменной форме.

Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве РК, а другой являлся лицом без гражданства, либо гражданство его неизвестно, является гражданином РК независимо от места рождения.

В случае *установления отцовства* ребенка, мать которого является лицом без гражданства, а отцом признается гражданин РК, ребенок, не достигший 14 лет, становится гражданином РК независимо от места рождения. В случае постоянного проживания этого ребенка за пределами РК его гражданство определяется по письменному заявлению родителей.

В случае, если родители не смогли прийти к соглашению о гражданстве ребенка, гражданство определяется в судебном порядке.

*Принцип «почвы»* в РК, согласно Закону РК о гражданстве, применяется в следующих случаях:

– находящийся на территории РК ребенок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином РК (ст.13);

– ребенок, родившийся на территории РК у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории РК, является гражданином РК (ст.14).

2. *Прием в гражданство РК (натурализация).* Граждане других государств и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство РК в соответствии с Законом РК о гражданстве. Решение по их ходатайствам о приеме в гражданство РК принимается Президентом РК.

Согласно условиям приема в гражданство РК, установленным ст.16 Закона о гражданстве, в гражданство РК могут быть приняты:

1) *лица, постоянно проживающие на территории РК на законных основаниях не менее пяти лет либо состоящие в браке с гражданами РК не менее трех лет* (наличие данного условия не требуется при приеме в гражданство РК несовершеннолетних, недееспособных и лиц, которые имеют особые заслуги перед Республикой Казахстан либо имеют профессии и отвечают требованиям по перечню, устанавливаемому Президентом РК, и членов их семей);

2) *граждане бывших союзных республик, прибывшие с целью постоянного проживания в РК, имеющие одного из близких родственников – граждан РК*: ребенка (в том числе усыновленного), супруга (супругу), одного из родителей (усыновителей), сестру, брата, деда или бабушку, независимо от срока их проживания в РК.

Вопросы гражданства военнослужащих, состоящих на воинской службе и дислоцированных на территории РК, определяются межгосударственными договорами РК.

3. *Прием в гражданство РК в упрощенном (регистрационном) порядке.* В гражданство РК в упрощенном (регистрационном) порядке, согласно нормам ст.16-1 Закона РК о гражданстве, могут быть приняты:

1) оралманы, постоянно проживающие на территории РК на законных основаниях, независимо от срока проживания;

2) реабилитированные жертвы массовых политических репрессий, а также их потомки, лишенные или утратившие гражданство без их свободного волеизъявления, постоянно проживающие на территории РК на законных основаниях, независимо от срока проживания;

3) этнические казахи, обучающиеся в высших учебных заведениях РК.

Срок рассмотрения материалов о приобретении гражданства в упрощенном (регистрационном) порядке не должен превышать *три месяца со дня подачи заявления.*

4. *Восстановление в гражданстве РК*. Согласно нормам ст.18 Закона РК о гражданстве, лицо, которое ранее состояло в гражданстве РК, может быть по его ходатайству восстановлено в гражданстве РК в соответствии с требованиями данного Закона. До 2015 г. порядок восстановления гражданства РК производился в упрощенном порядке. В настоящее время бывшие граждане РК проходят процедуру принятия казахстанского гражданства на общих основаниях. Для восстановления гражданства им необходимо об-

ратиться с заявлением на имя Президента РК: бывшие граждане, находящиеся непосредственно на территории РК, обязаны обратиться в территориальные подразделения миграционной полиции МВД по месту своего постоянного проживания; за границей ходатайство подаётся в дипломатические представительства РК. Срок рассмотрения материалов по ходатайствам о восстановлении в гражданстве РК в местных органах внутренних дел и национальной безопасности, консульских учреждениях, МИД РК и в других уполномоченных государственных органах не должен превышать одного месяца в каждом из этих органов, и в совокупности – 6 месяцев.

*Основания для отказа в приеме в гражданство и восстановления в гражданстве РК* предусмотрены статьей 17 Закона РК о гражданстве, в которой установлены такие основания. Так, ходатайство в приеме в гражданство РК отклоняется, если лицо, ходатайствующее об этом:

• совершило преступление против человечества, предусмотренное международным правом, сознательно выступает против суверенитета и независимости РК;

• призывает к нарушению единства и целостности территории РК;

• осуществляет противоправную деятельность, наносящую ущерб национальной безопасности, здоровью населения;

• разжигает межнациональную, межконфессиональную и религиозную вражду, противодействует функционированию государственного языка РК;

• принадлежит к террористическим и экстремистским организациям или осуждено за террористическую деятельность;

• находится в международном розыске, отбывает наказание по вступившему в силу приговору суда либо его действия признаны судом как особо опасный рецидив;

• состоит в гражданстве других государств (данное положение не распространяется на лиц, подпадающих под действие международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, а также указанных в части второй подпункта 1) части первой статьи 16 и статье 16-1 Закона РК о гражданстве и обратившихся в органы внутренних дел с нотариально удостоверенным письменным обращением об отказе от иностранного гражданства на имя должностного лица государства, гражданином которого они являются, принимающего решение по вопросам гражданства);

• сообщило о себе ложные сведения при обращении с ходатайством о приеме в гражданство РК или без уважительной причины не представило необходимые документы в сроки, установленные законодательством РК;

• имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории РК или за ее пределами, признаваемого таковым законодательством РК;

• совершило правонарушение в сфере экономики в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство РК или восстановлении в гражданстве РК;

• неоднократно в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство РК или восстановлении в гражданстве РК нарушило законодательство РК в области миграции населения;

• утратило гражданство РК на основании подпунктов 1), 2) и 5) статьи 21 Закона РК о гражданстве в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство РК или восстановлении в гражданстве РК;

• утратило гражданство РК на основании подпункта 8) части первой статьи 21 Закона РК о гражданстве;

• лишено гражданства РК на основании статьи 20-1 Закона РК о гражданстве.

5. *Приобретение гражданства РК на основе международных договоров РК.* Такое приобретение гражданства РК может иметь место в случаях заключения Казахстаном международных соглашений по территориальным вопросам (в случаях цессии – перехода части территории одного государства другому, обмена участками территории). Речь в соответствии с нормами международного права может идти в данном случае об оптации и трансферте.

• *Оптация* – это добровольный выбор гражданства РК населением территории, которая переходит от какого-либо государства к Казахстану в соответствии с заключенным между ними международным договором по изменению государственных границ. В соответствии с международным договором РК лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на добровольный выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, установленные соответствующим международным договором РК.

Граждане РК проживающие на территории, которая подверглась территориальным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора. При этом каждое лицо имеет право выбора: остаться на прежней территории, перешедшей к Казахстану, и приобрести гражданство РК, либо переехать на территорию своего государства, сохранив прежнее гражданство.

• При *трансферте* – переходе территории от какого-либо государства к Казахстану в соответствии с заключенным между ними международным договором по изменению государственных границ – граждане, проживающие на такой территории, не имеют права добровольного выбора гражданства.

• В соответствии с Соглашениями между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. под упрощенный порядок приема в гражданство РК подпадают граждане Российской Федерации, Республики Беларусь, Кыргызской Республики[1].

Для приобретения гражданства РК в упрощенном порядке и прекращения гражданства другой страны необходимо обратиться с ходатайством

[1] *Ракишева А.Г.* Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Статья 10. – Астана, 2018, – СС. 98-109.

(заявлением) на имя начальника Департамента внутренних дел соответствующей области и одновременно к должностному лицу государства, принимающему решения по вопросам гражданства, с *нотариально* удостоверенным письменным отказом от иностранного гражданства.

Отдельного внимания заслуживает вопрос *гражданства детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении.*

Так, нормами главы 4 Закона РК о гражданстве установлены следующие правовые основания приобретения, изменения и сохранения гражданства детей при изменении гражданства родителей и при их усыновлении:

• *изменение гражданства ребенка в случае изменения гражданства родителей.* При приеме, восстановлении в гражданстве РК либо выходе из гражданства РК родителей изменяется соответственно гражданство их ребенка, не достигшего 14-летнего возраста. Если известен один из родителей ребенка, то при приеме, восстановлении в гражданстве РК либо выходе из гражданства РК этого родителя соответственно изменяется и гражданство ребенка, не достигшего 14-летнего возраста;

• *приобретение ребенком гражданства РК в случае приобретения гражданства РК одним из родителей.* Если гражданином РК становится один из родителей, а другой остается гражданином другого государства либо лицом без гражданства, ребенок в возрасте до 14 лет, проживающий на территории РК, может приобрести гражданство РК по письменному ходатайству об этом его родителей;

• *сохранение ребенком гражданства РК в случае выхода одного из родителей из гражданства РК.* Если из гражданства РК выходит один из родителей, а другой остается гражданином РК, ребенок в возрасте до 14 лет сохраняет гражданство РК. По письменному ходатайству родителей такому ребенку может быть разрешен выход из гражданства РК;

• *приобретение ребенком гражданства РК в случае усыновления.* Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый гражданами РК, становится гражданином РК. Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый супругами, один из которых является гражданином РК, а другой – нет, становится гражданином РК с согласия усыновителей, выраженном в письменном виде.

• *Сохранение гражданства РК ребенком, над которым установлена опека.* Ребенок до четырнадцати лет, проживающий на территории РК, по ходатайству опекуна сохраняет гражданство РК в случаях:

• если оба его родителя или единственный родитель выходят из гражданства РК и при этом лишены родительских прав;

• если оба его родителя, являющиеся гражданами других государств, умерли или пропали без вести, если родственники, являющиеся гражданами государства, гражданами которого были родители, отказываются от

усыновления (удочерения) либо ребенок не желает их усыновления (удочерения);

• если один из родителей умер или пропал без вести, то гражданство ребенка определяется по желанию второго родителя.

• *Сохранение ребенком гражданства РК в случае усыновления.* Ребенок, являющийся гражданином РК, усыновленный иностранцами, сохраняет гражданство РК до своего совершеннолетия. Утрата либо выход из гражданства РК названного в настоящей статье ребенка допускается только после достижения им совершеннолетия и по его добровольному волеизъявлению.

• *Необходимость согласия ребенка при изменении его гражданства.* Изменение гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет в случае приема, восстановления в гражданстве РК либо выхода из гражданства РК его родителей, а также в случае усыновления или установления попечительства может последовать только с согласия ребенка в порядке, предусмотренном статьей 33 Закона РК о гражданстве.

## § 3. Основания и порядок прекращения гражданства Республики Казахстан

Согласно ст.19 Закона РК о гражданстве, *гражданство прекращается вследствие:*

1) выхода из гражданства РК;

2) *утраты гражданства РК;*

3) *лишения гражданства РК.*

*Выход из гражданства РК* – это право человека на добровольное прекращение правовой связи с Республикой Казахстан, гражданином которой он является, путем подачи ходатайства о выходе из казахстанского гражданства в соответствующие государственные органы.

Выход из гражданства РК разрешается на основании ходатайства лица в порядке, установленном Законом РК о гражданстве. Если гражданин РК постоянно проживает на территории РК или временно находится на территории другой страны, заявления о выходе из гражданства необходимо адресовать в подразделения миграционной службы по месту регистрации в Казахстане.

Если гражданин РК, постоянно находящийся на территории другого государства, снят с регистрации в органах внутренних дел РК, он обязан обратиться в консульское учреждение РК в том государстве, где он непосредственно проживает.

Форма заявления об отказе от гражданства Казахстана для тех, кто пишет его на территории нашей страны, и для тех, кто находится за её пределами, несколько отличается. Принципиальная разница заключается в том, что если в первом случае ходатайство адресуется территориальному

подразделению миграционной полиции с указанием его наименования «в шапке», то во втором случае заявление пишется непосредственно на имя Президента Казахстана. В остальном документы разнятся незначительно – от гражданина требуется аргументировано изложить мотивы, которые его побудили обратиться с таким заявлением.

Законодательством РК установлен ряд дополнительных требований, которые необходимо выполнить, ходатайствуя о выходе из гражданства РК. Так, к заявлению в территориальный орган миграционной полиции МВД ходатайствующим лицом должны быть приложены:

• анкета-заявление и автобиография, составленная в произвольной форме, три фотографии размером 3,5 х 4,5 см;

• копии свидетельств о рождении детей и браке;

• справка из территориального департамента по делам обороны об освобождении лица призывного возраста от прохождения действительной воинской службы;

• справка с места работы или учёбы, а неработающими – справка территориального органа Комитета по исполнению судебных актов Министерства юстиции РК о наличии или отсутствии неисполненных обязательств перед государством либо имущественных обязанностей, связанных с интересами граждан, государственных органов и организаций независимо от форм собственности;

• нотариально удостоверенное заявление супруга или находящихся родителей, находящихся на иждивении об отсутствии материальных и других претензий;

• документ об оплате государственной пошлины или освобождении от её уплаты.

Подавая заявление о выходе из гражданства в подразделениях миграционной службы, заявитель обязан представить расписку о том, что он *ознакомлен с условиями и последствиями выхода из гражданства.*

К заявлению в миграционную полицию заявитель обязан приложить:

• анкету-заявление в 2-х экземплярах;

• автобиографию, составленную в произвольной форме в 2 экземплярах;

• 3 фотографии размером 4 х 5 см;

• копии свидетельств о рождении детей и браке;

• документ об уплате консульского сбора.

Отправлять документы о выходе из гражданства в консульство по почте не рекомендуется, их необходимо представить лично или через представителя по нотариальной доверенности.

После того как гражданин подаёт заявление, Законом РК о гражданстве предусматривается процедура рассмотрения ходатайства, максимальный срок которого не должен превышать шесть месяцев. Сотрудники органов внутренних дел и национальной безопасности, а также МИД РК в рамках

своих полномочий проверяют, нет ли оснований для отказа в поданном ходатайстве.

После сбора и проверки всех документов, представленных в управление миграционной службы, все материалы направляются в *Комиссию по вопросам гражданства* при Президенте РК для принятия мотивированного решения. В результате рассмотрения ходатайства на бумажном носителе выдается справка о выходе из гражданства РК либо мотивированный ответ об отказе.

Так, в выходе из гражданства РК, согласно части второй ст. 20 Закона РК о гражданстве, может быть отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, имеет неисполненные обязательства перед Республикой Казахстан или имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории РК. Как правило, речь идёт о различных видах задолженностей ходатайствующего о выходе из гражданства лица: налоговых, алиментных, а также невыполнении данным лицом тех или иных обязательств по гражданским, трудовым и иным контрактам.

Государство вправе отказать в выходе из гражданства и военнообязанному гражданину призывного возраста, за исключением случаев, когда воинская служба гражданину противопоказана по состоянию здоровья. Во всех других случаях, прежде чем выйти из гражданства, военнообязанным гражданам мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет необходимо пройти воинскую службу.

Выход из гражданства РК также не допускается, если ходатайствующему лицу объявлено постановление о квалификации деяния подозреваемого либо оно отбывает наказание по вступившему в законную силу приговору суда или если выход лица из гражданства РК противоречит интересам национальной безопасности РК.

Согласно законодательству РК, гражданин обязан предоставить в уполномоченный орган вместе с заявлением нотариально заверенный документ о том, что *супруг или супруга, а также лица, находящиеся на иждивении, не имеют к нему материальных и других претензий.* Если гражданин считает, что такие претензии от родителя не обоснованы, он может их оспорить только в суде[1].

Чтобы переехать в другое государство, отказываться от казахстанского гражданства совсем необязательно. Если же человек решает жить в другой стране, ему необходимо оформить *так называемый выезд на постоянное место жительства за границу* и тем самым сняться с регистрации в Казахстане (данной процедуры вполне достаточно, чтобы неограниченное время жить за границей и при этом не терять казахстанское гражданство).

[1] См.: НПКС РК от 14 декабря 2016 г. «О проверке конституционности подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, утвержденных постановлением Правительства РК от 28 марта 2012 г., по представлению Темиртауского городского суда Карагандинской области».

Лицу, вышедшему из гражданства РК, покидать Казахстан необязательно. Человек вправе жить на территории государства столько, сколько того захочет, но в таком случае ему необходимо обязательно определиться со своим новым правовым статусом. Если человек становится просто лицом без гражданства, то выезжать из страны ему не требуется, но чтобы получить вид на жительство, ему необходимо сначала стать гражданином другой страны, а прежде выехать в неё, получить разрешение на проживание в Казахстане и только потом возвращаться.

Если же гражданин Казахстана, имеющий пенсионные накопления в Едином накопительном пенсионном фонде, переехал в другое государство на постоянное место жительства, сменил гражданство РК или является лицом без гражданства, то в соответствии с действующим законодательством, он имеет право на получение своих пенсионных накоплений из ЕНПФ. Денежные средства перечисляются на расчетный счёт в любом банке второго уровня РК. В целях избежания попыток изъятия средств из ЕНПФ гражданами, не планирующими переезд за границу, для получения накопления в ЕНПФ необходимо предоставить документы, подтверждающие, что данное лицо действительно меняет гражданство.

Согласно законодательству, казахстанец, принявший гражданство иностранного государства, обязан сообщить об этом факте в органы внутренних дел или загранучреждения, а также сдать паспорт или удостоверение личности в течение тридцати календарных дней со дня приобретения им иного гражданства. Если этого он не сделает, человек становится нарушителем по факту использования паспорта или удостоверения личности гражданина РК лицом, утратившим гражданство Казахстана, что влечёт за собой наказание в виде штрафа до 200 МРП. В этой связи рекомендуется: прежде чем отправляться в другую страну для получения заграничного паспорта, необходимо оформить в Казахстане выезд на постоянное место жительства за границу.

При этом после утраты казахстанского гражданства индивидуальный идентификационный номер (ИИН) и регистрационный номер налогоплательщика (РНН) сохраняются. Согласно национальному законодательству, иностранцы имеют право, а в отдельных случаях даже обязаны получать ИИН. Индивидуальный идентификационный номер может быть вписан в виде на жительство.

*Утрата гражданства РК.* В соответствии с положениями ст.21 Закона РК о гражданстве гражданство РК утрачивается:

• вследствие *поступления лица на воинскую службу, в службу безопасности, полицию, органы юстиции или иные органы государственной власти и управления другого государства,* за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами РК;

• если гражданство РК приобретено *в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;*

• *по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами РК;*

• если лицо *приобрело гражданство другого государства.* Лицо, состоящее в гражданстве РК и принявшее гражданство иностранного государства, в течение тридцати календарных дней со дня приобретения им иного гражданства обязано сообщить о факте приобретения иностранного гражданства в органы внутренних дел РК или загранучреждения РК и сдать паспорт и (или) удостоверение личности РК. Несообщение в установленный срок о факте приобретения иностранного гражданства влечет ответственность, установленную законами РК;

• если *брак с гражданином РК, послуживший основанием для приобретения лицом гражданства РК*, признан судом недействительным;

• по *добровольному волеизъявлению ребенка, являющегося гражданином РК, переданного на усыновление иностранцам, при достижении им совершеннолетия;*

• вследствие *участия лица в иностранных вооруженных конфликтах, экстремистской и (или) террористической деятельности на территории иностранного государства.* При поступлении информации из уполномоченного государственного органа РК о том, что лицо, постоянно зарегистрированное на территории республики, принимало участие в иностранных вооруженных конфликтах, экстремистской или террористической деятельности на территории иностранного государства, органы внутренних дел в отношении данного лица, регистрируют утрату гражданства РК.

Регистрация утраты гражданства РК осуществляется только после направления лицу, зарегистрированному на территории республики уведомления о причинах и основаниях принятия решения об утрате им гражданства.

Согласно приказу Министра внутренних дел РК от 28 января 2016 г. «Об утверждении Правил приема, оформления и рассмотрения органами внутренних дел ходатайств (заявлений) по вопросам приема в гражданство РК и восстановления в гражданстве РК, в том числе в упрощенном (регистрационном) порядке, выхода из гражданства, утраты гражданства и определения принадлежности к гражданству РК», органы внутренних дел РК регистрируют утрату гражданства в журнале учета лиц, утративших гражданство. О лицах, утративших гражданство РК, органы внутренних дел в течение десяти рабочих дней вносят сведения в Базу данных документированного населения республикии информируют Пограничную службу Комитета национальной безопасности РК.

*Лишение гражданства РК.* «Лишение гражданства РК, – согласно п.1 ст.50-1 Уголовного кодекса РК, – состоит в принудительном прекращении государством устойчивой политико-правовой связи с осужденным, выражающей совокупность их взаимных прав и обязанностей».

Пунктом 2 статьи 10 Конституции РК установлено: «Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое граж-

данство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам РК».

В соответствии с нормами Конституции, ст.20-1 «Лишение гражданства РК» Закона РК о гражданстве закрепляется: «Лишение гражданства РК допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также преступлений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса РК, в результате которых причинен иной тяжкий вред жизненно важным интересам РК».

Например, п.1 ст.175 «Государственная измена» Уголовного кодекса РК установлено: «Государственная измена, то есть умышленные деяния гражданина РК, выразившиеся в переходе на сторону врага во время вооруженного конфликта, а равно в шпионаже, выдаче государственных секретов иностранному государству, международной или иностранной организации либо их представителям, а равно в ином оказании им помощи в проведении деятельности, направленной против национальных интересов РК, – наказывается лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с лишением гражданства РК или без такового».

Такой подход, продиктованный усилением в мировых масштабах угроз терроризма и религиозного экстремизма, полностью соответствует действующим международно-правовым актам[1].

## § 4. Деятельность государственных органов Республики Казахстан по вопросам гражданства

Особое значении в вопросах правового регулирования гражданства имеет деятельность государственных органов РК.

*В РК должностным лицом, принимающим решения по вопросам гражданства, является Президент РК.* Президент Республики, согласно нормам ст. 29 Закона РК о гражданстве, принимает решения:

- о приеме в гражданство РК;
- о восстановлении в гражданстве РК;
- о выходе из гражданства РК.

Для предварительного рассмотрения вышеуказанных вопросов гражданства, в соответствии с положениями ст.35 Закона РК о гражданстве, Президент РК образует комиссию по вопросам гражданства (далее - Комиссия по гражданству). При рассмотрении заявлений и представлений по вопросам гражданства комиссия всесторонне оценивает доводы заявителя, содержание представления, заключения государственных органов, иные документы и надлежащим образом оформленные свидетельские показания.

[1] Более подробно см.: *Ракишева А.Г.* Указ. Соч., – С. 105-107.

Комиссия по гражданству вправе истребовать по находящемуся в ее производстве делу документы и материалы у соответствующих государственных органов и общественных объединений, которые представляют необходимую информацию в установленный комиссией срок.

Комиссия по гражданству вносит на рассмотрение Президента РК рекомендации по каждому заявлению или представлению.

Заседания Комиссии по гражданству являются правомочными, если в них принимает участие более половины ее членов. Решение принимается простым большинством голосов. Решение комиссии оформляется протоколом, подписываемым председателем.

*Полномочия органов внутренних дел РК по вопросам гражданства.* Согласно нормам части первой ст.30 Закона о гражданстве, органы внутренних дел:

• принимают от лиц, постоянно проживающих в РК, заявления по вопросам гражданства РК и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента РК;

• осуществляют регистрацию приобретения гражданства РК и выхода из гражданства РК, предусмотренную международными договорами РК;

• регистрируют утрату гражданства РК лицами, постоянно проживающими на территории РК;

• регистрируют лишение гражданства РК лиц, постоянно проживающих на территории Казахстана;

• оформляют прием в гражданство РК в упрощенном (регистрационном) порядке;

• определяют принадлежность (непринадлежность) к гражданству РК лиц, постоянно проживающих на территории Казахстана.

В соответствии с нормами части второй ст.30 Закона РК о гражданстве, порядок приема, оформления и рассмотрения органами внутренних дел ходатайств (заявлений) по вопросам приема в гражданство РК и восстановления в гражданстве РК, в том числе в упрощенном (регистрационном) порядке, выхода из гражданства, утраты и лишения гражданства и определения принадлежности к гражданству РК разрабатывается и учреждается МВД РК.

*Полномочия Министерства иностранных дел РК, загранучреждений РК по вопросам гражданства.* МИД РК, загранучреждения РК:

• принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами РК, заявления по вопросам гражданства РК и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента РК в порядке, установленном МИД РК;

• регистрируют утрату гражданства РК лицами, постоянно проживающими вне пределов РК;

• ведут учет граждан РК, постоянно и временно проживающих за пределами Казахстана, в порядке, МИД РК;

• определяют принадлежность к гражданству РК лиц, постоянно проживающих за пределами Казахстана;

• ведут учет граждан РК, постоянно проживающих за пределами Казахстана;

• регистрируют лишение гражданства РК лиц, постоянно проживающих вне пределов РК.

Согласно ч. второй ст.31 Закона РК о гражданстве, порядок приема, оформления и рассмотрения загранучреждениями РК заявлений по вопросам гражданства РК, утраты и лишения гражданства РК и определения принадлежности к гражданству РК разрабатывается и учреждается МИД РК.

В случае отсутствия в той или иной стране загранучреждений РК функции этих органов выполняют дипломатические представительства и консульские учреждения других государств на основе соответствующих договоров.

Органы внутренних дел, загранучреждения РК направляют свои заключения по заявлениям или представления по вопросам гражданства вместе с письменным обязательством лица, ходатайствующего о приеме в гражданство, о соблюдении условий, предусмотренных ст.1 Закона РК о гражданстве через МВД РК или МИД РК на имя Президента РК.

МИД РК и МВД РК представляют Президенту Республики мотивированное заключение о целесообразности приема в гражданство РК или восстановления в нем каждого заявителя, постоянно проживающего вне пределов территории Казахстана, в том числе возможности его трудового, жилищного и иного устройства в стране.

В заключениях по заявлениям о выходе из гражданства РК сообщаются точные сведения о неисполненных обязательствах заявителя перед государством или его имущественных обязательствах, с которыми связаны существенные интересы граждан или организаций, о его уголовном преследовании, судимости либо об отбывании им наказания по вступившему в законную силу приговору суда, либо о том, что выход данного лица из гражданства противоречит интересам национальной безопасности РК.

Органы внутренних дел, дипломатические представительства, консульские учреждения либо полномочные представительства РК направляют свои заключения по заявлениям или представления по вопросам гражданства через МВД РК или МИД РК на имя Президента РК.

*Производство по рассмотрению заявлений и представлений по вопросам гражданства РК включает несколько стадий.*

*Порядок подачи заявления по вопросам гражданства*. Заявления по вопросам гражданства РК подаются на имя Президента РК через МВД РК, управления, отделы внутренних дел областей, городов, районов и районов в городах и МИД РК, дипломатические представительства и консульские учреждения РК, полномочные представительства РК в других государствах.

Заявления по вопросам регистрации приобретения гражданства в упрощенном (регистрационном) порядке подаются в органы внутренних дел.

К заявлению о приеме в гражданство должны быть приложены документы, удостоверяющие личность заявителя.

Срок рассмотрения заявления или представления не должен превышать *шести месяцев.*

*Порядок подачи заявления по вопросам гражданства лицами, постоянно проживающими за пределами РК*. Заявления по вопросам гражданства РК подаются в загранучреждения РК непосредственно лицами, постоянно проживающими за пределами Казахстана.

Приказом и.о. Министра иностранных дел РК от 9 декабря 2016 г. утверждены Правила приема от лиц, постоянно проживающих за пределами РК, заявлений по вопросам гражданства РК и вместе с необходимыми документами направления их на рассмотрение Президента Казахстана.

Так, загранучреждения РК:

• принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами республики, заявления по вопросам гражданства РК, составляют заключения к документам по вопросам гражданства, вносят сведения о заявителях в Единую информационную систему «Беркут» (ЕИС «Беркут»), направляют документы в МИД РК и уведомляют заявителей о решении Президента РК;

• определяют принадлежность к гражданству РК лиц, постоянно проживающих за пределами республики;

• регистрируют утрату гражданства РК лиц, постоянно проживающих за пределами республики.

МИД РК составляет итоговые заключения к оформленным загранучреждениями РК документам по вопросам гражданства, направляет согласованные с КНБ РК документы в Комиссию по гражданству и уведомляет загранучреждения о решении Президента по заявлениям по вопросам гражданства РК.

К заявлениям по вопросам гражданства РК относятся:

• заявления о приеме в гражданство РК;

• заявления о восстановлении в гражданстве РК;

• заявления о выходе из гражданства РК.

Заявления по вопросам гражданства подлежат регистрации и рассмотрению.

Все документы должны быть написаны на государственном или русском языке, либо на ином языке с приложением нотариально засвидетельствованного перевода на государственный или русский язык.

*Форма заявлений по вопросам гражданства.* Ходатайства о приеме в гражданство РК, восстановлении в гражданстве или выходе из него рассматриваются по *письменной просьбе заявителя.* Ходатайства в отношении лиц, не достигших 18 лет, а также признанных в установленном законом порядке недееспособными, рассматриваются *по просьбе их законных представителей, удостоверенной нотариально,* а в других государствах *– удостоверенной загранучреждением РК.*

При подаче заявления о приеме в гражданство РК и выходе из него ребенка в возрасте от 14 до 18 лет обязательно его согласие, которое должно быть выражено в письменной форме и удостоверено нотариально, а в других государствах – удостоверено загранучреждением РК.

При подаче ходатайства о выходе из гражданства РК ребенка в возрасте до 14 лет, один из родителей которого остается гражданином РК, должно быть представлено также заявление этого родителя, в котором выражено его отношение к выходу ребенка из гражданства РК. Такое заявление удостоверяется нотариально, а в других государствах – загранучреждением РК.

Если заявитель не может подписать заявление по неграмотности или в силу физических недостатков, заявление по его просьбе подписывается другим лицом, о чем нотариусом, загранучреждением РК делается соответствующая надпись на заявлении.

К заявлению о приеме, восстановлении в гражданстве РК или выходе из гражданства РК должны быть приложены документы, удостоверяющие личность заявителя.

*Принимаемые государственными органами решения оформляются следующими актами.*

По вопросам приема, изменения гражданства и при отклонении ходатайства, согласно нормам ст.36 Закона РК о гражданстве, издается Указ Президента РК.

Повторное заявление по вопросу гражданства рассматривается по истечении одного года после предыдущего решения по этому вопросу. В случае возникновения существенных для дела обстоятельств, которые не были и не могли быть известны заявителю, повторное ходатайство может быть рассмотрено и ранее.

Согласно нормам части первой ст.37 «Исчисление срока приобретения и прекращения гражданства РК» Закона РК о гражданстве, гражданство РК приобретается в день:

• издания Указа Президента РК о приеме в гражданство;

• рождения или усыновления несовершеннолетних;

• издания Указа Президента РК о приеме родителей несовершеннолетних в гражданство РК;

• его регистрации в порядке, предусмотренном межгосударственными договорами;

• регистрации приобретения гражданства РК в упрощенном (регистрационном) порядке.

Гражданство РК, в соответствии с нормами части второй ст.37 Закона РК о гражданстве, прекращается в день:

• издания Указа Президента РК о выходе из гражданства;

• регистрации его утраты государственными органами в порядке, предусмотренным Законом РК о гражданстве;

• регистрации выхода из гражданства РК в порядке, предусмотренном межгосударственными договорами РК;

• вступления в законную силу приговора суда о лишении гражданства РК.

*Исчисление срока проживания на территории РК.* В срок проживания на территории РК, согласно пп.1) нормам ст.38 Закона РК о гражданстве, засчитывается:

• время службы в армии, если лицо до этого проживало на территории республики и перерыв между днем увольнения из армии и днем прибытия в РК на постоянное жительство не превышает трех месяцев;

• время учебы за пределами республики, если перерыв между окончанием учебы или отчислением из учебного заведения и днем прибытия в РК не превышает трех месяцев;

• время выезда в командировку за пределы республики, если перерыв между окончанием командировки и днем прибытия в РК не превышает трех месяцев.

При этом исчисление трехмесячного срока, указанного в ч. первой ст.38 Закона РК о гражданстве приостанавливается в случае болезни, стихийного бедствия или по другим уважительным причинам.

Вместе с тем в срок проживания на территории Казахстана не засчитываются время отбывания назначенных судом РК и (или) судебными органами других государств мер уголовного наказания, а также срок пребывания на территории республики в командировке, на лечении и других случаях временного проживания.

В срок проживания на территории Казахстана не засчитывается период, предшествовавший отмене принадлежности лица к гражданству РК.

*Исполнение решений по вопросам гражданства.* В соответствии с нормами ст.39 Закона РК о гражданстве, исполнение решений по вопросам гражданства: в отношении лиц, постоянно проживающих в РК, возлагается на уполномоченный орган по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности; в отношении лиц, проживающих в другом государстве, – на загранучреждения РК (соответствующие дипломатические представительства, консульские учреждения и полномочные представительства РК).

Лицам, которые приобрели гражданство РК, уполномоченным органом по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности либо загранучреждениями вручаются *удостоверения личности* и (или) *паспорта* гражданина РК. В документах ребенка, не достигшего шестнадцатилетнего возраста, делается запись о его принадлежности к гражданству.

Проживающим в Казахстане лицам, гражданство которых прекращено, органами внутренних дел выдаются *удостоверения лиц без гражданства.*

Контроль за исполнением решений по вопросам гражданства осуществляется Комиссией по вопросам гражданства.Решение по вопросам гражданства, согласно нормам ст.41 Закона РК о гражданстве, может быть

пересмотрено Президентом РК. Жалобы на решения по вопросам о принадлежности к гражданству и утраты гражданства на имя Президента РК.

Необоснованный отказ в приеме заявления по вопросам гражданства, нарушение сроков рассмотрения заявлений, а также другие неправомочные действия должностных лиц, нарушающие порядок рассмотрения дел о гражданстве и порядок исполнения решений по вопросам гражданства, могут быть обжалованы в установленном законом порядке вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

Таким образом, деятельность государственных органов по вопросам гражданства урегулирована нормами действующего законодательства. Т.е. каждый государственный орган в пределах своей компетенции решает вопросы, связанные с функционированием института гражданства в Казахстане.

**Рекомендуемая литература:**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 Т. Т. 1.;

2.Баймаханова Д.М. Учебно-методическое пособие для изучающих элективный курс «Институт гражданства РК». – Алматы, 2012;

3 Жанузакова Л.Т. Конституционное право РК // Учебное пособие. – Алматы, 2018;

4. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;

5. Меркель И.Д Конституционно-правовые аспекты выдачи граждан РК, гарантии их защиты за пределами страны. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. – С.367-372;

6. Сидорова Н.В. Конституционное право РК. Часть 1. – Караганда, 2017;

7. Сман А.С. Правовое положение личности в РК (конституционно-правовой аспект). – Астана, 2008;

8. Сулейменов М.К. Гражданское право (учебник для вузов, академический курс, том 1, (главы 1-15). – Алматы, 2018.

## *Глава 3. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Республике Казахстан*

### § 1. Понятие, содержание, классификация и система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина

Основы правового положения личности охватывают конституционно закрепленные права и свободы, которые представляют собой ядро, сердцевину всей совокупности прав и свобод человека и гражданина, отраженных в нормах всех отраслей действующего права РК.

Как подчеркивалось ранее, именно конституционные права и свободы отражают наиболее фундаментальные связи между личностью, обществом и государством. Общепринято, что система конституционных прав и свобод личности представляет собой основополагающий институт не только внутригосударственного права, но и современного международного права, являясь одним из наиболее значительных итогов правового развития человечества, важнейших показателей соответствия политической и правовой системы государства международно-правовым стандартам[1].

Конституционные права и свободы – это не только общественно значимое политико-правовое явление, но и фактор духовно-нравственного, гуманистического порядка. Именно в таком понимании права и свободы человека могут стать нервом Конституции, своего рода камертоном всей конституционной инфраструктуры – стержнем, который определяет самую суть государства и конституционализма.

Становление и развитие института основных прав и свобод человека в Казахстане оказались сложным и трудоемким процессом. Дело в том, что в советский период развития Казахстана личность и ее права были оттеснены на задний план приоритетами Коммунистической партии и Советского государства. Классово-идеологический подход к правам человека, закреплявшийся в советских конституциях, привел на практике к подавлению личности, нарушению ее прав и свобод. Советская тоталитарная система посредством законодательства принудительно навязывала гражданам социалистические ценности, не признавая элементарного права человека на свободу выражения мысли. Советским гражданам предоставлялась возможность реализовывать свои права и свободы только в рамках социалистической идеологии.

В условиях господства марксистско-ленинской идеологии отрицалось и значение естественных, неотъемлемых прав человека в связи с насаждением примата интересов государства над интересами личности. Не-

[1] Данный вопрос подробно освещен в статье *Сарсембаева М.А.* Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе. В сб.: Материалы международной научно- практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства», посвященной Дню Конституции Республики Казахстан. 30-31 августа 2012 г. – СС. 206-216.

приемлемость естественных прав человека для руководства Советского государства предопределялось, в первую очередь, тем, что признание означало бы правовое ограничение государственной власти, недопустимость ее вмешательства в сферу личной свободы человека. Государство было бы не вправе отменять или ограничивать личные права, которые предусматривали возможность автономии и свободного самоопределения индивида. Ведь в случае признания неотъемлемых прав человека государство было обязано создавать адекватные правозащитные механизмы, с которыми государственные органы обязаны были бы считаться. Но такого ограничения партийно-советский режим допустить не мог.

Считалось также, что никаких, заранее заданных параметров для советских конституций нет и быть не может, т.к. права и свободы личности объявлялись как бы автоматически производными от господствующего социально-экономического и политического строя. Личность же воспринималась только в качестве гражданина, тесно связанного с государством. Соответственно, правовой статус гражданина должен был определяться лишь государством.

Но на практике искусственное отождествление интересов государства, общества и личности служило теоретическим прикрытием диктаторских методов управления страной, необоснованных гонений против миллионов людей и целых групп населения (сословных, этнических, религиозных и др.), вплоть до «Большого террора» – массовых репрессий, которые проводились в СССР в конце 1930-х гг.

Положение личности, как винтика государственного механизма, советское конституционное законодательство сводило только к ее взаимосвязи с государством, получившей свои права в «дар» от советской власти. Главы о правах и свободах гражданина в Конституциях КазССР 1936 г. и 1978 г. носили сугубо декларативный характер, т.к. фактически сводились на нет юридическими ограничениями и политическими условиями жизнедеятельности советской тоталитарной системы.

Даже в условиях действия Конституции КазССР 1978 г., расширившей объем основных прав и свобод личности, не могло быть и речи о народовластии при сохранявшейся власти одной партии – КПСС. Централизованная плановая государственная экономика базировалась на категорическом отрицании права частной собственности. Инакомыслие граждан строго пресекалось путем административных и уголовно-судебных преследований.

За годы независимого развития РК в сфере основных прав и свобод человека произошли кардинальные демократические перемены. Важной чертой современной конституционно закрепленной концепции статуса личности стал отказ от классово-идеологического критерия в закреплении положения личности.

Наиболее активное развитие конституционное регулирование прав и свобод личности получило после принятия Конституции 1995 г., воспринявшей утвердившуюся в мировом демократическом сообществе целостную

систему прав и свобод человека и гражданина. Система прав и свобод человека, закрепленная в Конституции РК, в целом соответствует ВДПЧ, МПГПП, МПЭСКП, а также другим основополагающим международно-правовым актам.

Конституционное признание высшей ценностью государства человека, его жизни, прав и свобод означает, прежде всего, приоритет прав и свобод в деятельности всех органов государства, их ориентацию на эти права и свободы. Пунктом 2 ст.12 Основного Закона введен также критерий, обязательный для всей правотворческой деятельности государственных органов республики: *права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.*

В Конституции РК основы правового статуса личности обозначаются, прежде всего, как права и свободы, принадлежащие человеку и гражданину. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть, одинаковы или различны понятия *«права» и «свободы», «человек» и «гражданин», «права человека» и «права гражданина».*

В правовой литературе под основными правами и свободами, как известно, понимаются закрепленные в Конституции и гарантированные государством, социальные возможности, позволяющие лицу свободно избрать вид и меру своего поведения. Вместе с тем понятие *«право»* определяет конкретные правомочия лица на пользование благами, установленными в Конституции и гарантированными государством (право на отдых; право на охрану здоровья и др.).

Термин *«свобода»* означает широкие возможности индивидуального выбора лица, гарантированные государством, не очерчивая конкретного его результата. Так, п.1 ст.20 Конституции РК установлено: «Свобода слова и творчества гарантируется. Цензура запрещается». Из содержания данной правовой формулы вытекает конституционный запрет на отрицание или ограничение свободы слова и творчества, обращенный к неопределенному кругу субъектов, обязанных уважать данную свободу конкретного лица.

Вместе с тем следует отметить, что четкое разграничение между понятиями *«право»* и *«свобода»* провести трудно, т.к. в тексте Конституции РК эти понятия зачастую употребляются как синонимы. Например, согласно нормам п.1 ст.22 Конституции РК: «Каждый имеет право на свободу совести». Пунктом 1 ст.23 Основного Закона закрепляется: «Граждане РК имеют право на свободу объединений». Все это позволяет сделать вывод: различия между правами и свободами личности являются достаточно условными и применимы не во всех случаях. По этому поводу в правовой литературе отмечается: различие терминов *«право»* и *«свобода»* является скорее традиционным, сложившимся еще в XVIII – XIX вв.

В Конституции РК официально установлены два правовых термина: *«человек»* и *«гражданин»*. Термин «человек» в нормативных правовых актах, как известно, впервые введенный французской Декларацией прав и свобод человека и гражданина 1789 г., в настоящее время является универ-

сальным понятием конституционного права. Данный термин связан с категорией *«население страны»*, под которой понимается вся совокупность лиц, законно проживающих на территории государства (граждане РК, иностранцы и лица без гражданства).

Для обозначения субъекта прав человека в Конституции употребляются формулы *«каждый», «все», «лицо», «никто»* или формулы безличного характера: «признается право», «гарантируется свобода» и т.п. (имеется в виду, что эти права и свободы относятся к каждому человеку, кто законно находится на территории РК). Например, п.1 ст.16 Основного Закона гласит: «Каждый имеет право на личную свободу». Пунктом 2 ст.17 Конституции установлено: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию». Пунктом 3 ст.24 Конституции закрепляется: «Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку».

Таким образом, там, где речь идет о правах человека, использование в Конституции формулировок «каждый имеет право», «каждому гарантируется» и т.п. подчеркивает признание законных прав и свобод за любым человеком, законно находящимся на территории республики, независимо от того, является ли он гражданином, иностранцем или лицом без гражданства.

Наряду с правами человека, в Конституции сформулированы права и свободы, принадлежащие только гражданам республики. Например, п.2 ст.33 Основного Закона установлено: «Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме». Статьей 38 Конституции закрепляется: «Граждане РК обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам».

Правовое положение гражданина, в отличие от статуса человека, характеризуется устойчивой политико-правовой связью лица и государства, которая выражается в их взаимных правах и обязанностях (институт гражданства). Такая связь вытекает из государственно-правовой принадлежности гражданина к народу Казахстана как суверенной политической общности, осуществляющей всю полноту государственной власти. Права гражданина охватывает сферу отношений лица с государством, в которой он рассчитывает не только на охрану и защиту своих прав и свобод от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации.

Для конституционных прав и свобод характерен целый ряд признаков и свойств, которые обусловливают их особое место в системе прав и свобод личности. Прежде всего, конституционные права и свободы являются основными потому, что опосредуют *наиболее принципиальные, коренные отношения между государством и личностью.* Важно отметить, что в мировой конституционной практике уже давно устоялся общий вывод: в

конституциях за гражданами закрепляются лишь их *основные права и свободы.* С середины XIX в. стало обычным обозначать в специальной литературе конституционные права, как предоставляемые каждому гражданину основные права. Но какое бы обозначение ни выбиралось, речь по существу всегда идет о тех правах, которые являются фундаментальными для обеспечения правового статуса человека и гражданина и поэтому получают гарантии в Основном Законе.

Конституционные права и свободы являются основными не только по форме, поскольку закреплены в Основном Законе, но, что особенно важно, и по содержанию. Форма, т.е. закрепление прав и свобод в Конституции РК, есть лишь прямое следствие исключительного значения их содержания. В Основном Законе закрепляются те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для отдельного человека и гражданина, так и в целом для общества и государства (право на жизнь, личную свободу, неприкосновенность частной жизни, свободу совести, свободу труда, участие в управлении делами государства и т.д.).

Целями провозглашения основных прав и свобод в Конституции являются определение границы самостоятельности человека и гражданина, сферы его свободного выбора того или иного варианта поведения, ограничение сферы вмешательства органов государства, должностных лиц, иных граждан в частную жизнь человека.

В правовой литературе выделяются следующие факторы, от которых зависит выбор закрепления в конституции тех или иных прав и свобод человека и гражданина.

Первое. *Значимость данного конституционного права и свободы для личности и общества.* Конституция, как Основной Закон государства, закрепляет те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей степени социально значимы как для отдельной личности, так и в целом для общества и государства. Конституционные права и свободы являются для человека необходимыми предпосылками: обеспечения чести и достоинства, присущих каждой человеческой личности; гарантирования естественного права на участие в решении вопросов устройства общества и государства и управления общественными и государственными делами как гражданина республики; создания экономических, социальных и иных условий, необходимых ему для удовлетворения жизненно насущных материальных, духовных и других и социально значимых потребностей.

Существование, как общества, так и государства невозможно без закрепления в Основном Законе прав и свобод и их дальнейшего обеспечения, т.к. они жизненно важны для полноценного функционирования их жизнедеятельности.

Например, без осуществления права каждого на свободу труда и свободу предпринимательской деятельности невозможно функционирование рыночной экономической среды. Без реализации избирательных прав граждан невозможно формирование органов государственной власти – Президента

Республики, Парламента, маслихатов и иных органов местного самоуправления. Поэтому конституционные права и свободы не только признаются государством, но и защищаются им, как наиболее значимое и необходимое условие его демократического и правового существования.

Второе. *Прирожденный характер принадлежащих человеку прав и свобод, закрепленных в Конституции РК.* Пунктом 2 ст.12 Основного Закона провозглашается: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». Конституционные права и свободы человека и гражданина носят изначально прирожденный характер и вследствие этого признаются абсолютными и неотчуждаемыми. Положения Основного Закона об изначально прирожденном характере прав и свобод человека призваны подчеркнуть их особую значимость, основополагающий, фундаментальный характер общечеловеческих ценностей, которые содержаться в естественно-правовой доктрине, лежащей в основе конституционных норм и принципов. Признание естественного характера прав и свобод определяет их приоритет по отношению к государственной власти, связанность этой власти правами и свободами человека.

Абсолютными и неотчуждаемыми в безусловном значении являются права и свободы человека, признаваемые его личными, субъективными правами. Что касается других прав и свобод человека и гражданина, то они могут, как это вытекает из содержания ст.39 Конституции РК, подлежать возможным изъятиям и ограничениям.

Третье. *Особые юридические свойства закрепленных в Конституции прав и свобод человека и гражданина, специфика их реализации.* Юридические свойства конституционных прав и свобод проявляются в следующем:

• прежде всего, для основных прав и свобод характерна *особая юридическая форма их закрепления.* Они закрепляются в Основном Законе государства, нормы которого имеют высшую юридическую силу;

• конституционные права и свободы личности составляют *ядро правового статуса личности* и поэтому лежат в основе всех других прав и свобод, закрепляемых другими отраслями действующего права РК (гражданским, трудовым, административным, семейным и др.). Все права и свободы человека и гражданина в той или иной сфере жизнедеятельности общества и государства производны от конституционных прав и свобод личности. Именно поэтому конституционные права и свободы являются главными в структуре правового положения личности, составляя его ядро;

• конституционные права и свободы являются *юридической базой для всех прав и свобод человека*, определяя в основе их содержание и целевую правовую направленность. Все права и свободы личности во всех сферах ее жизнедеятельности производны от основных прав и свобод, составляющих ядро ее правового статуса. Так, провозглашенное п.4 ст.26 Конституции РК право граждан на свободу предпринимательской деятельности

содержит исходные, руководящие положения для регулирования всей экономической сферы общества;

• конституционные права и свободы *имеют прямое действие на всей территории РК.* Это означает, все другие права и свободы должны соответствовать конституционным правам и свободам. Лицам не могут быть предоставлены такие права или возложены на них такие обязанности, которые противоречат или несовместимы с конституционными правами и свободами. В этом случае действуют основные права и свободы, а противоречащие им права и свободы должны быть отменены компетентным государственным органом. Признание прямого действия конституционных прав и свобод означает, что лицо может осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией Республики и ссылаясь на ее предписания в соответствии с нормами п.1 ст.13 Основного Закона: «Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону». Непосредственное действие конституционных прав и свобод проявляется также в том, что они, согласно нормам п.2 ст.12 Конституции РК: «определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов»;

• важным юридическим свойством конституционных прав и свобод является *их всеобщность*. Основные права и свободы равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека или каждого гражданина. Всеобщностью конституционных прав и свобод служит *принцип формально-юридического равенства*, т.е. равенства всех перед законом, означающий, что конституционные права и свободы едины для каждого и все равны в пользовании правами и свободами. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека независимо от пола, национальности, происхождения, социального, должностного и имущественного положения языка и по любым иным мотивам;

• конституционные права и свободы *существуют постоянно и не погашаются в ходе их многократной (или непрерывной) реализации.* Так, в процессе использования гражданами права на свободу объединений, установленного п.1 ст.23 Конституции РК, может возникать и прекращаться множество конкретных субъективных прав и свобод, но конституционное право на свободу объединений сохраняется постоянно, его содержание не зависит от того, какие конкретные права приобретает гражданин. Как видно, по сравнению с отраслевыми субъективными правами, конституционные права и свободы характеризуются значительной стабильностью, которая обеспечивается особым порядком их реализации. Несмотря на состояние непрерывной реализации, конституционные права и свободы сохраняются за гражданами, и их содержание остается постоянным. Относительное постоянство содержания основных прав и свобод, их непогашаемость в процессе реализации обеспечивает стабильность правового статуса личности. В этой связи конституционные права и свободы выступают в качестве не

только неотъемлемого права каждого участника правоотношения, но и предпосылки любого правоотношения в различных сферах общественной жизни;

• единственным основанием возникновения конституционных прав и свобод *граждан Казахстана является их принадлежность к гражданству РК.* Основные права и свободы, выражая главные связи лица с государством, присущи каждому гражданину как субъекту конституционного права. Эти права и свободы принадлежат гражданам в силу их правового статуса и могут быть утрачены только с прекращением гражданства РК;

• конституционные права и свободы закрепляются за *каждым человеком и гражданином, либо за каждым гражданином.*

Необходимо отметить важное значение *систематизации конституционных прав и свобод.* Так, права и свободы человека и гражданина, закрепленные в разделе II Конституции РК «Человек и гражданин», охватывая своим регулирующим воздействием наиболее важнейшие сферы жизнедеятельности личности, образуют четко выраженную устойчивую и самостоятельную систему. Важная особенность системы конституционных прав и свобод заключается в том, что единство социальных, экономических, политических и иных отношений обусловливают неразрывную связь между всеми правами и свободами личности. В системе конституционных прав и свобод отражается, прежде всего, единство интересов личности, общества и государства, их взаимосвязь и взаимообусловленность.

Все это говорит о необходимости комплексного рассмотрения прав и свобод личности *во взаимосвязи и взаимовлиянии.* В этой связи в правовой литературе справедливо обращается внимание на *неделимый характер основных прав и свобод человека*, *их взаимозависимость.* Суть этих положений: ни одно право и ни одна свобода не должны противопоставляться другим правам и свободам или трактоваться в ущерб им.

Однако взаимосвязь, взаимозависимость и неделимость основных прав и свобод человека не означают, что отсутствуют система их постоянных или временных приоритетов. Так в советской правовой науке в соответствии со схемой Конституции СССР отстаивался тезис о том, что *приоритет в ряду прав и свобод должен отдаваться социально-экономическим права граждан, а не их личным правам и свободам.* Современные исследователи в перечне прав человека на первый план выдвигают *право на жизнь*, ведь каково бы ни было значение для человека социально-экономических или политических прав, в случае его смерти они утратили бы всякий смысл.

Таким образом, присущее основным правам и свободам личности внутреннее единство позволяет охарактеризовать их совокупность как систему. В свою очередь, в системе конституционных прав и свобод можно выделить структурные подразделения, обусловленные тем, что эти права и свободы закрепляют статус личности в различных сферах ее жизнедеятельности. Все это служит предпосылкой для классификации основных прав и свобод, имеющей важное научно-практическое значение для их исследования.

Цель такой классификации состоит не только в том, чтобы указать многообразие конституционных прав и свобод личности, но и всесторонне раскрыть содержание и особенности в отдельности каждой из них. В правовой литературе были высказаны различные подходы к классификации конституционных прав и свобод личности.

Прежде всего, определяющим моментом при классификации конституционных прав и свобод являются те или иные группы общественных отношений, их содержание и особенности, которыми они характеризуются:

• в области личной безопасности и частной жизни;

• в сфере экономической, социальной и культурной жизнедеятельности общества;

• в сфере общественно-политической и государственной жизни страны.

Такая классификация конституционных прав и свобод позволяет показать как обобщенное представление об основах правового статуса личности, так и полную картину ее правового положения в отдельных областях общественной и государственной жизни.

В зависимости от содержания конституционные права и свободы, прежде всего, можно разделить на группы:

1) личные права и свободы;

2) социальные, экономические и культурные права и свободы;

3) политические права и свободы.

При этом каждая группа основных прав и свобод образует относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, охватывающий определенную сферу жизнедеятельности личности.

Анализируя основные права и свободы личности, закрепленные в Конституции РК, можно выделить также и другие варианты их классификации:

• в зависимости от принадлежности лица к государству можно выделить конституционные права и свободы *граждан РК, иностранных граждан и лиц без гражданства;*

• в зависимости от соподчиненности конституционные права и свободы подразделяются на основные (например, право граждан на участие в управлении делами государства – п.1 ст.33 Конституции) и дополнительные (например, равное право граждан Республики на доступ к государственной службе – п.4 ст.33 Конституции РК);

• по характеру осуществления конституционные права и свободы можно подразделить на две группы: первую группу образуют *права и свободы, реализуемые в конкретных правоотношениях* (например, право на охрану здоровья). Вторую группу составляют *права и свободы, регулируемые вне правоотношений,* и лишь их нарушение может породить конкретные правоотношения (например, право на жизнь – ст.15 Конституции РК; право на личную свободу – ст.16 Конституции РК, и др.);

• по форме осуществления основных прав и свобод можно выделить *индивидуальные права и свободы* (право каждого на свободу совести – ст.22 Конституции РК; право каждого на защиту чести и достоинства – п.1 ст.18

Конституции РК и др.) и *коллективные (групповые)*, обладание и пользование которыми могут быть только совместными (право граждан направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления – п.1 ст.33 Конституции РК; право на коллективные трудовые споры – п.3 ст.24 Конституции РК и др.).

## § 2. Личные права и свободы

Личные права и свободы – это закрепленные Конституцией РК и гарантированные государством возможности человека в пользовании наиболее ценными благами личной свободы: правом на жизнь и личную безопасность, благами частной семейной жизни, нравственной и духовной неприкосновенностью, необходимыми для охраны его жизни, свободы, достоинства как личности.

Категория личных прав и свобод характеризуется тем, что государство обязано содействовать в осуществлении прав и свобод личности в определенной сфере отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний общества, государства и других лиц.

Представляя наибольшую ценность для формирования демократической и правовой государственности, личные права и свободы занимают ведущее место в системе конституционных прав и свобод личности. Основное назначение личных прав и свобод вытекает, прежде всего, из конституционной формулы: «Человек, его жизнь, права и свободы – высшие ценности государства», закрепленной п.1 ст.1 Конституции РК, и заключается в том, чтобы: индивидуализировать личность гражданина, создать ему условия личной неприкосновенности и невмешательства кого-либо в частную и семейную жизнь; обеспечивать автономию личности, возможности беспрепятственного выбора ею различных вариантов поведения в той или иной сфере жизнедеятельности; защищать человека от любого вмешательства в сферу его личной свободы, в том числе и со стороны государства.

Важнейшие особенности личных прав и свобод заключаются в том, что они,

во-первых, составляют основу правового статуса личности, являясь по своей сущности естественными неотчуждаемыми правами человека, т.е. непосредственно связаны с природой человека и принадлежат каждому от рождения;

во-вторых, личные права и свободы являются правами человека, т.е. правами каждого, кто законно находится на территории РК, и поэтому не связаны напрямую с принадлежностью к гражданству РК;

в-третьих, личные права и свободы увязаны одним стратегическим фундаментальным правом – правом каждого на жизнь (ст.15 Конституции РК), выражающего наивысшую ценность человеческого бытия. Все личные права и свободы по своей сущности вытекают из права человека на жизнь, являющегося центральным в этой системе прав и свобод личности;

в-четвертых, личные права и свободы определяются идеей человеческого достоинства как высшей ценности в обществе, т.к. право на достоинство является по существу основной целью всех остальных прав человека.

Исходя из системы личных прав и свобод, закрепленных в Конституции РК, можно выделить три группы указанных прав и свобод.

К первой группе относятся права, *обеспечивающие самое ценное личное благо человека (право на жизнь) и личную безопасность человека (право на личную свободу).*

Ко второй группе относятся *личные права, которые обеспечивают неприкосновенность духовной и нравственной сторон жизни человека*: право на неприкосновенность достоинства человека, право на свободу совести, право на защиту чести и достоинства.

Третья группа личных прав и свобод призвана *обеспечивать неприкосновенность благ частной и семейной жизни:* право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; право определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность; право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества; право на свободу получения информации; право на свободное передвижение по территории РК.

*Право каждого на жизнь.* Перечень личных прав и свобод открывается ст.15 Конституции РК, в которой закреплено право каждого на жизнь – основное естественное право человека, представляющее собой наивысшую и абсолютную ценность общества и государства, охраняемую всеми отраслями действующего права Республики.

Закрепляя право каждого на жизнь, Конституция Республики исходит из положений ст.3 ВДПЧ, впервые на международно-правовом уровне провозгласившей ценность человеческой жизни и право каждого человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, и п.1 ст.6 МПГПП, закрепившего: «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни».

Право на жизнь возникает с момента рождения человека и продолжается до его смерти. Вместе с тем во многих странах в течение столетий ведутся дискуссии в связи с объемом содержания права человека на жизнь. Например, в государствах, находящихся под влиянием католической церкви, право на жизнь рассматривается как основание для запрещения аборта. Так, п.1 ст.15 Конституции Словакии прямо закреплено: *«Жизнь достойна охраны уже до рождения»*. В современной медицинской практике моментом рождения человека принято считать первый крик новорожденного или другие признаки жизни (сердцебиение, дыхание).

Сущность права на жизнь раскрывается нормами п.2 ст.15 Конституции РК, согласно которому «никто не вправе произвольно лишить человека

жизни». В этой связи право на жизнь имеет многоаспектный характер, охватывая широкий комплекс действий органов государства, общественных объединений, каждого человека по созданию и поддержанию безопасной социальной и природной среды обитания и условий жизни (миролюбивая внешняя политика государства, борьба с преступностью, наркоманией, устранение безработицы, нищеты и других социальных зол, влияющих на качество и продолжительность жизни человека и т. п.).

В соответствии с нормами ст.15 Конституции право человека на жизнь обеспечивается рядом конституционных гарантий: правом на охрану здоровья (ст.29), социальным обеспечением по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца (ст.28), установлением ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей (ст.31) и др.

Право каждого на жизнь защищено и отраслевым законодательством. В частности, в УК РК содержится целый ряд норм, охраняющих жизнь человека: установлена уголовная ответственность за совершение убийства (ст.99-103), причинение смерти по неосторожности (ст.104), доведение до самоубийства (ст.105), оставление в опасности (ст.119) и др.

Право на жизнь сохраняет свое значение вплоть до смерти человека. Как известно, этот вопрос приобрел особую актуальность в связи с расширяющейся практикой трансплантации человеческих органов и тканей, а также проблемой эвтаназии.

Таким образом, право на жизнь признается основным и неотчуждаемым правом каждого, которое никто не может отнять ни при каких обстоятельствах. Вместе с тем п.2 ст.15 Конституции РК закреплено: «Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании».

В соответствии с предписаниями Основного Закона, ст.47 УК РК установлено: смертная казнь – расстрел – как исключительная мера наказания устанавливается за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному лицу права ходатайствовать о помиловании.

В связи с действием в Казахстане бессрочного моратория на исполнение смертной казни, введенного Указом Президента РК от 17 декабря 2003г. «О введении в РК моратория на смертную казнь» в целях дальнейшей гуманизации уголовного законодательства исполнение приговора о смертной казни приостанавливается на время действия моратория.

Смертная казнь не назначается лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет, женщинам, мужчинам в возрасте шестидесяти трех и свыше лет.

Смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на определенный срок с отбыванием наказания в учреждении уголовно-исполнительной системы чрезвычайной безопасности. Лица, приговоренные к смертной казни, в случае отмены моратория на исполнение смертной казни имеют право ходатайствовать о помиловании независимо от того, ходатайствовали ли они об этом до введения моратория или нет.

Согласно положениям ст.158 УИК РК, при обращении осужденного с ходатайством о помиловании исполнение приговора приостанавливается до принятия решения Президентом РК. При отказе осужденного от обращения с ходатайством о помиловании администрацией учреждения с участием прокурора составляется соответствующий акт.

Основаниями для исполнения наказания в виде смертной казни являются: вступивший в законную силу приговор суда, заключения Генерального Прокурора РК об отсутствии оснований для принесения протеста на приговор суда в порядке надзора, Председателя Верховного Суда РК об отсутствии оснований для рассмотрения дела в порядке надзора, а также уведомление об отклонении ходатайства о помиловании или акт об отказе осужденного от обращения с ходатайством о помиловании.

Согласно уголовно-процессуальному законодательству и судебной практике каждое уголовное дело, по которому вынесен смертный приговор, истребуется Верховным Судом РК для его проверки в кассационном порядке даже при отсутствии жалобы осужденного по правилам, предусмотренным нормами УПК РК. Если осужденный подал жалобу, то после отклонения жалобы всеми судебными инстанциями он может обратиться с ходатайством о помиловании к Президенту РК.

Приговор о смертной казни приводится в исполнение не ранее чем по истечении одного года с момента его вступления в силу, а также не ранее чем по истечении одного года после отмены моратория на исполнение смертной казни. В соответствии с нормами п.1 ст.159 УИК РК, после вступления приговора в законную силу в течение года осужденный имеет право в установленном порядке обратиться с ходатайством о помиловании.

Смертная казнь, согласно нормам ст.160 *«Порядок исполнения смертной казни»* УИК РК, исполняется непублично путем расстрела. Исполнение смертной казни в отношении нескольких лиц производится отдельно в отношении каждого и в отсутствии остальных. При исполнении смертной казни присутствуют прокурор, представитель учреждения, в котором исполняется смертная казнь, и врач. Наступление смерти осужденного констатируется врачом. Об исполнении приговора суда составляется протокол, который подписывается прокурором, представителем учреждения, в котором исполняется смертная казнь, и врачом.

Необходимо отметить, что решение о присоединении к международному протоколу об отмене смертной казни 23 сентября 2020 г. также было озвучено К.К. Токаевым в выступлении на общеполитических прениях 75-й

юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, подчеркнувшим, что Казахстан привержен реализации основополагающего права на жизнь и человеческое достоинство. В этот же день в штаб-квартире ООН постоянным представителем Казахстана при ООН был подписан Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни.

Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах был принят и открыт для подписания на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1989 г.

В настоящее время из 193 государств-членов ООН 88 являются участниками Второго Факультативного протокола, направленного на отмену смертной казни. Участвующие в Протоколе государства, считают, что отмена смертной казни способствует укреплению человеческого достоинства и прогрессивному развитию прав человека в мире. Согласно положениям ст.1 Протокола: «1. Ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства-участника настоящего Протокола, не подвергается смертной казни. 2. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции».

При этом п.1 ст.2 Протокола допускается единственное исключение в случае юридически оформленной оговорки государством-членом Протокола о применении смертной казни в военное время: «Не допускается никаких оговорок к настоящему Протоколу, за исключением оговорки, сделанной в момент ратификации или присоединения, которая предусматривает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время». Государство-участник, которое делает такую оговорку, в момент ратификации или присоединения сообщает Генеральному секретарю ООН о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время.

Присоединение Казахстана ко Второму Факультативному протоколу является продолжением курса страны на постепенную гуманизацию отечественного уголовного законодательства.

Накануне ратификации Казахстаном Второго Факультативного протокола по обращению Президента РК Конституционный Совет дал официальное толкование положениям Конституции, регламентирующим вопросы применения смертной казни. В обращении речь шла о соотношении положений Конституции РК и норм Факультативного протокола, регулирующих вопросы применения исключительной меры наказания.

Конституционный Совет решил, что для ратификации Факультативного протокола отсутствует необходимость во внесении корректив в Основной Закон. При этом 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. Очередной этап в последовательной реализации данного курса ознаменовало подписание Республикой Казахстан 23 сентября 2020 года указанного Факультативного протокола.

Принимая во внимание, что Конституция Казахстана допускает установление смертной казни за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, Совет указал, что ратификация международного договора об отмене смертной казни входит в компетенцию Парламента Республики. При этом Основной Закон вопрос об установлении или отказе в уголовном законе смертной казни за эти преступления, сужения их круга оставляет на усмотрение Парламента. Законодатель может отменить смертную казнь не только путем внесения соответствующих поправок в национальное законодательство, но и посредством ратификации международного договора, предусматривающего отмену или ограничение числа преступлений, за которые может устанавливаться данный вид наказания.

В своем решении Совет подчеркнул, что Конституция не препятствует ратификации Факультативного протокола. После его ратификации УК РК должен быть приведен в соответствие с его требованиями[1].

*Право каждого на личную свободу.* К сфере важнейших личных прав человека относится право каждого на личную свободу, установленное п.1 ст.16 Конституции РК. Личная свобода человека входит в блок прав, образующих собой основу всего правового статуса личности, ибо без этого права утрачивают смысл другие права и свободы. В этой связи личная свобода должна рассматриваться как важнейшая социальная ценность и основополагающий принцип, который служит критерием построения демократического правового государства. Важно и то, что личная свобода выступает основной формой проявления свободы личности – одного из важнейших институтов демократического государства.

Область личной свободы – это связанная со всеми сторонами общественной жизни сфера известной обособленности человека, т.е. его возможности распоряжаться самим собой в устроении личной жизни, а также в нравственных отношениях. Разнообразные формы проявления личной свободы охватывают широкий круг социальных связей, выражающих такие важные, неотъемлемые от личности блага, как имя, честь, достоинство, личная безопасность человека. Именно в них личность выступает как носитель определенных моральных качеств и индивидуальных черт и особенностей.

Согласно положениям НПКС РК от 27 февраля 2008 г. «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса

[1] НПКС РК от 15 декабря 2020 г. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан»

РК по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области»: «… основные права и свободы человека и гражданина, в числе которых право на личную свободу, являются прирожденными, признаются абсолютными и неотчуждаемыми (пункт 2 статьи 12 Конституции) и не подлежащими ограничению ни в каких случаях (пункт 3 статьи 39 Конституции). В их основе заложено признание свободы воли и вытекающей из нее автономности поведения индивида. Соответственно человек и гражданин, обладающий этими правами и свободами в силу естественности их происхождения, может распоряжаться ими по своему собственному усмотрению».

Как видно, право на личную свободу означает гарантированную государством личную безопасность и свободу человека, его право самостоятельно определять свои поступки, сознательно и целенаправленно действовать в соответствии со своими интересами, располагать собой, своим временем, беспрепятственно передвигаться, не нарушая права других лиц.

Соответственно право индивида на личную свободу включает в себя комплекс конкретных правомочий, реализуемых в сфере его личной жизни (свобода выбора языка общения, воспитания, обучения и творчества, свобода передвижения и выбора места пребывания), политической жизнедеятельности общества (свобода слова) и профессиональной деятельности (свобода труда, свободный выбор деятельности и профессии).

Особенность права на личную свободу заключается в том, что оно направлено на обеспечение и охрану личной безопасности человека, т.е. такого фактического состояния личности, при котором она гарантирована от незаконных посягательств на ее жизнь, здоровье, телесную, нравственную и психологическую неприкосновенность, а также от каких-либо противоправных препятствий располагать своей свободой.

В этой связи в содержании конституционного права на личную свободу следует выделить такие важные правомочия, как право каждого на свободу от незаконных и необоснованных арестов, обысков и других принудительных мер со стороны органов государства и должностных лиц; право на свободу от противоправных посягательств других лиц.

Ограничение действия права каждого на личную свободу допускается как исключение в качестве меры государственного принуждения лишь в интересах борьбы с правонарушениями и только в той мере, которая необходима для решения задач административного и уголовного судопроизводства. Так, в соответствии с нормами КоАП РК и УК РК допускаются следующие ограничения права на личную свободу:

• административный арест, как мера административного взыскания (ст.50 КоАП РК);

• доставление к месту составления протокола об административном правонарушении, административное задержание физического лица, привод, как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (статьи 786, 787, 790 КоАП РК);

• доставление, задержание, как меры уголовно-процессуального принуждения (ст.128, 129 УПК РК);

• подписка о невыезде и надлежащем поведении, домашний арест, содержание под стражей, экстрадиционный арест, как меры уголовно-процессуального пресечения (ст.137, 589 УПК РК);

• ограничение свободы, арест, лишение свободы, как меры уголовного наказания (статьи 44, 45 и 46 УК РК).

Любое ограничение личной свободы человека может иметь место только в случае действительной необходимости с соблюдением всех правовых гарантий, исключающих его необоснованность. В этой связи похищение человека, незаконное лишение человека свободы, незаконное помещение в психиатрический стационар и заведомо незаконное удержание в нем, заключение под стражу или содержание под стражей признаются уголовно наказуемыми деяниями и преследуются по закону (соответственно ст.125, 126, 127 и 414 УК РК).Так, согласно предписаниям п.1 ст.126 УК РК: «Незаконное лишение человека свободы, не связанное с его похищением, – наказывается ограничением свободы на срок до трех лет либо лишением свободы на тот же срок».

В связи с вышеуказанным, п.1 ст.17 Конституции закрепляется положение о судебном контроле за законностью и обоснованностью мер (ареста, содержания под стражей и задержания), ограничивающих свободу личности: «Арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов».

В соответствии с предписаниями Основного Закона, пп.5) п.2 ст.53 УПК РК установлено, что только суд, как орган судебной власти, правомочен: санкционировать избранную следователем, дознавателем, органом дознания, прокурором в отношении подозреваемого, обвиняемого меру пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста, экстрадиционного ареста и продлевать их сроки.

Право санкционирования содержания под стражей принадлежит следственному судье районного и приравненного к нему суда, а в случаях, предусмотренных п.2 ч. седьмой ст.107 УПК РК, – судьям областного и приравненного к нему суда. Решение областного и приравненного к нему суда, принятое по результатам рассмотрения жалобы, ходатайства прокурора, является окончательным, и вступает в законную силу с момента оглашения.

Важной гарантией права на личную свободу является установленное п.2 ст.16 Конституции право арестованному на обжалование действий и решений следователя, дознавателя, органа дознания, прокурора, избравших в его отношении меру пресечения в виде содержания под стражей и ареста.

Так, в соответствии с принципом свободы обжалования процессуальных действий и решений, установленного ст.31 УПК РК и ст.830 КоАП РК, могут быть обжалованы в порядке, установленном УПК РК, решения суда

(следственного судьи) об избрании меры пресечения, в том числе домашний арест либо санкция суда о содержании под стражей, а в порядке, предусмотренном КоАП РК, – доставление, административное задержание, административный арест. При этом п.3 ст.31 УПК РК закреплено: «Не допускается обращение жалобы во вред лицу, подавшему жалобу, или в интересах которого она была подана».

Кроме того, п.1 ст.131 УПК РК, установившим порядок процессуального задержания лица, подозреваемого в совершении уголовного правонарушения, закрепляется: «При задержании лица по подозрению в совершении уголовного правонарушения должностное лицо органа уголовного преследования устно объявляет лицу по подозрению в совершении какого уголовного правонарушения оно задержано, разъясняет ему право на приглашение защитника, право хранить молчание и то, что сказанное им может быть использовано против него в суде.

В случае если задержанный не владеет казахским и (или) русским языками либо не может в момент задержания в силу алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения либо болезненного психосоматического состояния адекватно воспринимать разъяснение ему прав, то права подозреваемого разъясняются ему соответственно в присутствии переводчика (при необходимости) и (или) защитника до начала допроса в качестве подозреваемого, о чем делается отметка в протоколе допроса».

Конституционная норма п.2 ст.16 Конституции РК: «Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов» означает, что не позднее семидесяти двух часов в отношении задержанного должно быть принято решение суда о применении ареста, содержания под стражей, а также иных мер, предусмотренных законом, иначе задержанное лицо подлежит освобождению.

В этой связи НПКС РК от 13 апреля 2012 г. дается разъяснение, что под «задержанием» в конституционно-правовом значении следует понимать меру принуждения, выражающуюся в кратковременном, не более семидесяти двух часов, ограничении личной свободы человека в целях пресечения правонарушения или обеспечения производства по уголовным, гражданским и административным делам, а также применения иных мер принудительного характера, и осуществляемую уполномоченными государственными органами, должностными и иными лицами на основании и в порядке, предусмотренных законом.

По решению Конституционного Совета, началом срока задержания является тот час с точностью до минуты, когда ограничение свободы задержанного лица, включая свободу передвижения – принудительное удержание в определенном месте, принудительное доставление в органы дознания и следствия (захват, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и т.д.), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, стало реальным, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур. Моментом окончания

этого срока является истечение семидесяти двух часов, исчисляемых непрерывно со времени фактического задержания

Конституционное положение «Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов» означает, что не позднее указанного срока в отношении задержанного должно быть принято решение суда о применении ареста и содержания под стражей, а также иных мер, предусмотренных законом, либо задержанный подлежит освобождению. При этом законодателем могут быть установлены и меньшие, в пределах семидесяти двух часов, сроки для принятия соответствующего решения».

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Совета РК, в п.5 ст.128 УПК РК установлено: «Срок задержания лица, подозреваемого в совершении уголовного правонарушения, исчисляется с момента фактического задержания и не может превышать семьдесят два часа».

Пунктом 4 ст.131 УПК РК также закрепляется: «Лицо может быть задержано по подозрению в совершении преступления на срок не более сорока восьми часов, а несовершеннолетний – на срок не более двадцати четырех часов, за исключением следующих случаев, когда допускается задержание на срок не более семидесяти двух часов при:

1) задержании по подозрению в совершении особо тяжкого преступления;

2) задержании по подозрению в совершении террористического или экстремистского преступления;

3) задержании по подозрению в совершении преступления в ходе массовых беспорядков;

4) задержании по подозрению в совершении преступления в составе преступной группы;

5) задержании по подозрению в совершении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и их аналогов, против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также умышленного преступления, повлекшего смерть человека;

6) невозможности обеспечить своевременное доставление лица к следственному судье вследствие отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения, а также в условиях чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации».

В случае задержания лица при отсутствии оснований для задержания, либо семидесяти двух часов без санкции суда, такое задержание является незаконным, и задержанное лицо подлежит немедленному освобождению. Так, нормами пп.2-4 ст.133 УПК РК установлено: если в течение сорока восьми часов, а в отношении несовершеннолетних – в течение двадцати четырех часов с момента фактического задержания начальнику места содержания задержанного не поступило постановление суда о санкционировании содержания под стражей подозреваемого, он, за исключением случа-

ев, предусмотренных пп.1)-6) п.4 ст.131 УПК РК, немедленно освобождает его своим постановлением и уведомляет об этом лицо, в производстве которого находится дело, и прокурора.

В случаях, предусмотренных пп.1)-6) п.4 ст.131 УПК РК, начальник места содержания задержанного немедленно освобождает его своим постановлением и уведомляет об этом лицо, в производстве которого находится дело, и прокурора, если ему не поступило постановление суда о санкционировании содержания под стражей подозреваемого в течение семидесяти двух часов с момента фактического задержания.

При невыполнении вышеуказанных требований руководитель администрации места содержания задержанного несет ответственность, установленную законом. При освобождении задержанного, ему выдается справка, в которой указываются, кем он был задержан, основания, место и время задержания, доставления, основания и время освобождения.

Пунктом 3 ст.16 Конституции РК также установлено: «задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения».

Право задержанного, арестованного, обвиняемого в совершении преступления, пользоваться помощью адвоката (защитника) урегулировано нормами ратифицированных Республикой Казахстан международных актов о правах человека, УПК РК, КоАП РК, УИК РК, Законом РК об адвокатской деятельности и юридической помощи.

Выше указывалось, что п.1 ст.131 УПК РК установлено, что при задержании лица по подозрению в совершении уголовного правонарушения должностное лицо органа уголовного преследования устно объявляет лицу по подозрению в совершении какого уголовного правонарушения оно задержано, разъясняет ему право на приглашение защитника, право хранить молчание и то, что сказанное им может быть использовано против него в суде.

В нормативном постановлении КС РК от 20 августа 2009 г. отмечается: «Конституцией оказание юридической помощи задержанным, арестованным, обвиняемым в совершении преступления, возлагается исключительно на адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения».

Согласно нормам пп.1 и 2 ст.33 Закона РК об адвокатской деятельности и юридической помощи,адвокат вправе оказывать обратившемуся за помощью лицу, любую юридическую помощь, в которой оно нуждается, заключив от своего имени письменный договор об оказании юридической помощи с обратившимся к нему лицом.

*Право каждого на неприкосновенность достоинства человека.* Пунктом 1 ст.17 Конституции РК, в соответствии с нормами Всеобщей декларации прав человека о признании достоинства, присущего всем членам человеческой семьи и равных и неотъемлемых прав их являющихся осно-

вой свободы, справедливости и всеобщего мира, закрепляется положение: «Достоинство человека неприкосновенно».

Достоинство – это этическая категория, выражающая признание обществом высшей социальной ценности, уникальности и значимости каждого человека как частицы человеческого общества, наделенного разумом, волей и чувствами, т.е. качествами, которые выделяют его из окружающего мира.

Своеобразие достоинства человека как объекта конституционной охраны состоит в том, что это важнейшее личное благо, как внутренняя самооценка лицом собственных качеств, способностей, мировоззрения, своего общественного значения, защищается всей системой конституционных прав и свобод. Нарушение любого из них (например, права на личную свободу, охрану здоровья, политических прав и др.) можно рассматривать и как посягательство на достоинство человека. Как видно, конституционное право каждого на неприкосновенность достоинства человека является по существу основной целью и источником всех его остальных прав и свобод. Высокая значимость данного права определяется и тем обстоятельством, что достоинство, будучи важным элементом базового статуса личности, способствует воспитанию чувств ее гражданственности, ответственности и общественно-политической активности.

Конституционное положение о неприкосновенности достоинства человека означает как право человека на уважение со стороны государства и его органов, общественных объединений, отдельных лиц, так и его право на заслуженную репутацию и реальную возможность чувствовать и осознавать свою ценность как человека вообще и как конкретной личности в частности.

Неприкосновенность достоинства гарантируется государством каждому человеку, т.е. Конституция РК ставит знак равенства между человеком и личностью. Охраняется достоинство не только взрослого и дееспособного человека, но также ребенка, душевнобольного и других лиц. Следовательно, ни судимость в прошлом, ни нищенское положение, ни тяжкая болезнь человека и другие исключительные обстоятельства не могут служить основанием для умаления достоинства человека.

*Право каждого на защиту своей чести и достоинства.* Пунктом 1 ст.18 Конституции РК также закрепляется право каждого на защиту своей чести и достоинства. Данная конституционная норма означает, что каждый человек имеет право на то, чтобы никто не умалял его достоинство и не наносил урон его чести. Достоинство и честь – взаимосвязанные понятия, т.к., принижая чужое достоинство, человек роняет и собственную честь, как свою положительную моральную репутацию, признание его заслуг, всеобщее уважение.

Согласно положениям нормативного постановления Верховного Суда РК от 18 декабря 1992 г. «О применении в судебной практике законодательства о защите чести, достоинства и деловой репутации физических и

юридических лиц»: *«честь – это общественная оценка лица, мера его духовных и социальных качеств. Достоинство – внутренняя самооценка лицом собственных качеств, способностей, мировоззрения, своего общественного значения».*

Честь и достоинство человека защищены нормами не только конституционного права, но других отраслей действующего права РК. Так, ст.13 «Уважение чести и достоинства личности» УПК РК установлено: «1. При производстве по уголовному делу запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в уголовном процессе, не допускаются сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного характера, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных настоящим Кодексом. 2. Моральный вред, причиненный лицу незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс, подлежит возмещению в установленном законом порядке».

Уголовным кодексом также установлена уголовная ответственность за преступления, совершаемые с особой жестокостью, садизмом, издевательством и мучением для потерпевшего, посягая на его достоинство и честь. Например, п.1 ст.105 УК РК предусмотрено: «Доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего – наказывается ограничением свободы на срок до трех лет либо лишением свободы на тот же срок».

Пунктом 1 ст.110 УК РК закрепляется: «Причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев или иными насильственными действиями, если это деяние не повлекло причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, – наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

Установлены также гражданско-правовые средства защиты достоинства человека. Так, в соответствии с предписаниями ст.143 ГК РК, гражданин вправе требовать в судебном порядке опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию. Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина или юридического лица, распространены в средствах массовой информации, они должны быть бесплатно опровергнуты в тех же средствах массовой информации. В случае, если указанные сведения содержатся в документе, исходящем от организации, такой документ подлежит замене или отзыву с обязательным сообщением адресатам о несоответствии действительности содержащихся в этом документе сведений. Порядок опровержения в иных случаях устанавливается судом.

*Право каждого не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.* Пунктом 2 ст.17 Конституции РК установлено: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию». В норме Основного Закона нашли воплощение нормы международного права (ВДПЧ, МПГПП, Конвенции ООН против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Декларации ООН о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1975 г.) и др.).

Так, ст.5 ВДПЧ гласит: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию».Статьей 7 М Международного пакта о гражданских и политических правах установлено: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающему его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам».

Согласно ст.1 Конвенции ООН от 10 декабря 1984 г. против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ратифицированной Республикой Казахстан, «определение «пытка» означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно».

Статьей 2 Конвенции ООН от 10 декабря 1984 г. против пыток закрепляется, что каждое государство-участник Конвенции предпринимает эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией. Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток.

В соответствии с нормами Конвенции ООН от 10 декабря 1984 г. против пыток п.1 ст.146 УК РК определение «пытки» понимается, как «умышленное причинение физических и (или) психических страданий, совершенное следователем, лицом, осуществляющим дознание, или иным должностным

лицом либо другим лицом с их подстрекательства либо с их ведома или молчаливого согласия, с целью получить от пытаемого или другого лица сведения или признания либо наказать его за действие, которое совершило оно или другое лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера».

В связи с вышеизложенным, п.3 ст.4 УИК РК установлено: «Исполнение наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия не имеет своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства».Законом РК от 30 марта 1999 г. «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» также закрепляется: «Содержание в специальных учреждениях, специальных помещениях осуществляется в соответствии с принципами законности, презумпции невиновности, равенства граждан перед законом, гуманизма, уважения чести и достоинства личности, нормами международного права и не должно сопровождаться действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся в специальных учреждениях».

Во исполнение Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ратифицированного Казахстаном, в соответствии с Законом РК от 2 июля 2013г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» в Казахстане действует национальный превентивный механизм (далее – НПМ).

Согласно нормам ст.21-1 данного Закона, НПМ действует в виде системы предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, функционирующей посредством деятельности участников НПМ.В рамках своей деятельности участники НПМ посещают учреждения, исполняющие наказания (исправительные учреждения, следственные изоляторы, гауптвахты гарнизонов, отделения гарнизонных гауптвахт), и иные организации, определяемые законами РК для посещения данными участниками.

Участниками НПМ являются Уполномоченный по правам человека в РК, а также отбираемые Координационным советом члены общественных наблюдательных комиссий и общественных объединений, осуществляющих деятельность по защите прав, законных интересов граждан, юристы, социальные работники, врачи. Уполномоченный по правам человека координирует деятельность участников НПМ, принимает в соответствии с законодательством РК меры для обеспечения необходимого потенциала и профессиональных знаний участников НПМ.

Государственные органы и их должностные лица оказывают содействие участникам НПМ в осуществлении ими законной деятельности. Ни один государственный орган или должностное лицо не вправе ограничивать права и свободы граждан за сообщение участникам НПМ о фактах применения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Должностные лица, препятствующие законной деятельности участников НПМ, несут ответственность, установленную законами РК.

Координационный совет готовит ежегодный консолидированный доклад участников НПМ с учетом их отчетов по результатам превентивных посещений. В этот доклад участников НПМ также включаются: рекомендации уполномоченным государственным органам по улучшению условий обращения с лицами, содержащимися в учреждениях и организациях, подлежащих превентивному посещению, и предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Уполномоченные государственные органы в течение трех месяцев со дня получения ежегодного доклада в письменной форме информируют Уполномоченного по правам человека о мерах, принятых по результатам рассмотрения полученных докладов.

На основании отчетов участников НПМ по результатам превентивных посещений Уполномоченный по правам человека в РК в установленном законодательством РК порядке имеет право обращаться к уполномоченным государственным органам или должностным лицам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина.

*Право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.* В международно-правовых актах, ратифицированных Республикой Казахстан, особое внимание уделяется обеспечению права человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Так, ст.12 Всеобщей декларации прав человека установлено: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Статьей 17 МПГПП также закрепляется: «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

В пункте 1 ст.18 Конституции РК провозглашается *право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.* Данное конституционное право является одним из важнейших аспектов индивидуальной свободы и означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать свою частную жизнь, информацию о самом себе и препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера.

Частную жизнь человека составляют те стороны его личной жизни, которые он не желает делать достоянием других. Это своеобразный суверенитет личности, означающий неприкосновенность его *«среды обитания»,* которая не подлежит контролю со стороны общества и государства. К сфере частной жизни человека относятся его жизнедеятельность в особой сфере семейных, бытовых, личных отношений, свобода уединения и размышления, тайна личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Конституционный термин *«тайна»* выражает недопустимость незаконного и необоснованного овладения личной информацией человека вопреки его воле. Право каждого на личную и семейную тайну, являясь естественным правом человека, относится к наиболее деликатной, интимной сфере частной жизни. Личную тайну (т.е. никому не доверенную), в частности, могут составлять сведения об интимных привязанностях, личных симпатиях и антипатиях, о состоянии здоровья человека. Так, п.1 ст.144 ГК РК (Общая часть) установлено: «Гражданин имеет право на охрану тайны личной жизни, в том числе тайны переписки, телефонных переговоров, дневников, заметок, записок, интимной жизни, усыновления, рождения, врачебной, адвокатской тайны, тайны банковских вкладов».

Раскрытие тайны личной жизни, согласно п.2 ст.144 ГК РК (Общая часть), возможно лишь в случаях, установленных законодательными актами. Опубликование дневников, записок, заметок и других документов допускается лишь с согласия их автора, а писем – с согласия их автора и адресата. В случае смерти кого-либо из них указанные документы могут публиковаться с согласия пережившего супруга и детей умершего.

В содержание семейной тайны входят сведения, которые касаются семьи (ее членов и родственников, тайны усыновления, семейного бюджета и др.) и оглашения которых члены семьи, связанные кровными и иными родственными связями, по тем или иным причинам считают нежелательным. Семья, согласно нормам пп.29) ст.1 Кодекс РК о браке (супружестве) и семье, – «круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака (супружества), родства, свойства, усыновления (удочерения) или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений».

Охрана права тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений лиц осуществляется гражданским, уго-

ловным, административным и иным законодательством. Так, ст.53 ГК РК (Общая часть) закрепляется, что частная жизнь, личная и семейная тайна находятся под охраной закона. Должностные лица, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния, а также другие лица, иным образом осведомленные о частной жизни, обязаны сохранять личную и семейную тайну. Работники регистрирующих органов не вправе без согласия усыновителя сообщать какие-либо сведения об усыновлении и выдавать документы, содержащие информацию о том, что усыновители не являются родителями усыновленного ребенка. Разглашение сведений о личной и семейной жизни граждан влечет ответственность, установленную законами РК.

Статьей 11 «Конфиденциальность персональных данных» Закона РК о персональных данных установлено: «1. Собственники и (или) операторы, а также третьи лица, получающие доступ к персональным данным ограниченного доступа, обеспечивают их конфиденциальность путем соблюдения требований не допускать их распространения без согласия субъекта или его законного представителя либо наличия иного законного основания. 2. Лица, которым стали известны персональные данные ограниченного доступа в связи с профессиональной, служебной необходимостью, а также трудовыми отношениями, обязаны обеспечивать их конфиденциальность. 3. Конфиденциальность биометрических данных устанавливается законодательством РК».

Пунктом 1 ст.148 УК РК также установлено: «Незаконное нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений физических лиц – наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

Необходимо отметить, что личные и семейные тайны, доверенные представителям ряда профессий для защиты прав и законных интересов граждан, следует рассматривать как тайны профессиональные. К ним относятся врачебная, адвокатская тайна, тайна исповеди, тайна предварительного следствия, нотариальных действий и т.п.

Субъекты профессиональных тайн (врачи, адвокаты, нотариусы и др.) несут юридическую ответственность за их разглашение. Так, п.2 ст.321 УК РК установлено: «Разглашение медицинским работником без профессиональной или служебной необходимости сведений о заболевании или результатах медицинского освидетельствования пациента, если это деяние повлекло тяжкие последствия, – наказывается штрафом в размере до четырех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до одной тысячи часов, либо ограничением свободы на срок до четырех лет либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права за-

нимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

*Право гражданина на ознакомление с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.* В пункте 3 ст.18 Конституции РК закрепляется: «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации».

Данное конституционное положение конкретизировано в законах РК о доступе к информации, о персональных данных и их защите, об информатизации, о СМИ, УПК РК и других законодательных актах.

Например, нормами п.1 ст.7 Закона РК о доступе к информации установлено, что пользователь информации имеет право: получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом; обращаться с запросом о предоставлении информации; проверять достоверность и полноту получаемой информации; отозвать запрос; не обосновывать необходимость получения информации; обжаловать незаконное ограничение права на доступ к информации, действия (бездействие) должностных лиц; требовать в установленном законом порядке возмещения материального ущерба и морального вреда, причиненного ему нарушением его права на доступ к информации.

Право доступа лиц к информации, затрагивающей их права и свободы, предусматривается также законами РК об общественных объединениях, о политических партиях. Так, согласно нормам ст.19 Закона РК об общественных объединениях: общественное объединение обязано «обеспечить своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы». Аналогичная обязанность предусмотрена и пп.2) п.2 ст.15 Закона РК о политических партиях для политических партий, которые обязаны: «обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации».

Незаконное ограничение права граждан на доступ к информации в соответствии с законодательством может быть обжаловано.Так, ст.18 Закона РК о доступе к информации установлено, что незаконное ограничение права на доступ к информации может быть обжаловано в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. Согласно ст. 92 Административного процедурно-процессуальному кодексу жалоба на административный акт, административное действие (бездействие) подается в административный орган, должностному лицу не позднее трех месяцев со дня, когда участнику административной процедуры стало известно о принятии административного акта или совершении административного действия (бездействия).

Конституционное право граждан на информацию гарантируется и нормами уголовного законодательства. Например, п.1 ст.305 УК РК: «Сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенное лицом, обязанным обеспечивать население такой информацией, – наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

Ограничение доступа граждан к информации, непосредственно затрагивающей их права и интересы, возможно только по основаниям, установленным законами. Например, ст.5 Закона РК о доступе к информации закрепляется: «Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

*Право каждого определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность.* Статьей 19 Конституции РК закрепляется: «Каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность». Данное конституционное положение отражает статус человека в условиях многонационального, политически плюрального и поликонфессионального общества. Органы государства, общественные объединения никоим образом не могут влиять на выбор индивидуумом национальности, политических либо религиозных взглядов, каждый вправе самоопределиться по этим вопросам на основе своих собственных убеждений. Определение национальности, партийной или религиозной принадлежности – это результат внутренней самоидентификации человека.

Как известно, в советский период национальность человека определялась на основании национальной принадлежности родителей, зафиксированной в их паспортах. Только в том случае, если родители принадлежали к различным национальностям, человек мог самостоятельно определить, какую из этих национальностей указать в выдаваемом ему паспорте гражданина СССР. В Конституции РК 1995 г. сформулирован принципиально иной подход: указание своей национальности это не обязанность, а право человека.

Основными документами, удостоверяющими личность и подтверждающими гражданство РК, являются удостоверение личности и паспорт гражданина РК. Как известно, в Положении о паспортной системе в РК, утвержденном Постановлением Кабинета Министров РК от 5 апреля 1993 г., в перечне сведений, заносимых в паспорт и удостоверяющих личность, пред-

усмотрена информация о национальности. Вместе с тем эта информация указывается по желанию владельца паспорта или удостоверения личности.

Вышеуказанное конституционное положение конкретизируется также п.4 ст.3 Закона РК о политических партиях, установившим: «Каждый вправе указывать или не указывать свою партийную принадлежность». В этой связи в п.3 ст.4 данного Закона дополнительно закрепляется: «Запрещается требовать от граждан в любой форме, в том числе и в официальных документах, указания партийной принадлежности».

Конституционное право каждого определять и указывать или не указывать свою религиозную принадлежность конкретизируется пп.1) п.8 ст.3 Закона РК о религиозной деятельности, согласно которому государство: «не вмешивается в определение гражданином РК, иностранцем и лицом без гражданства своего отношения к религии и религиозной принадлежности». Как видно, в соответствии с принципом отделения религии и религиозных объединений от государства, отношение каждого лица к религии является исключительно частным делом, и не может официально фиксироваться органами государства, и, следовательно, не может быть использовано в целях какого-либо ущемления его прав.

*Право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.* Согласно положениям п.2 ст.19 Конституции РК: «Каждый имеет право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Под родным языком и культурой обычно понимаются язык и культура той этнической группы, к которой принадлежит данный человек. Понятие «язык общения» включает в себя средства общения, которые конкретный человек использует в межличностных отношениях, как на бытовом, так и на официальном уровне. Языком общения может быть государственный язык, родной язык, язык иной этнической группы. Под языком воспитания понимается язык, который используется при формировании навыков поведения ребенка в семье, в воспитательных и образовательных учреждениях. Под языком творчества понимается язык, который применяется для создания произведений культуры т науки, а также для их интерпретации.

Правовые основы функционирования языков в Казахстане, обязанности государства в создании условий для их изучения и развития, обеспечения одинаково уважительного отношения ко всем без исключения употребляемым в стране языкам установлены Законом РК о языках. Статьей 6 данного Закона закреплено, что государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народов Казахстана. В местах компактного проживания национальных групп при проведении мероприятий могут быть использованы их языки. Закон запрещает ущемление прав граждан по языковому принципу. Действия должностных лиц, препятствующих функционированию и изучению государственного и других языков, представленных

в Казахстане, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством республики.

Акты государственных органов разрабатываются и принимаются на государственном языке с обеспечением по возможности перевода на другие языки. В работе негосударственных организаций используются государственный язык и при необходимости другие языки. Ответы государственных и негосударственных организаций на обращения граждан и другие документы даются на государственном языке или на языке обращения.

Конституционное право каждого на пользование родным языком гарантируется также уголовно-, гражданско- и административно-процессуальным законодательством, обеспечивающим гражданам процедурные гарантии при рассмотрении соответствующих категорий дел. Так, судопроизводство в республике отправляется на государственном языке, а при необходимости, наравне с государственным языком, употребляется русский язык или другие языки. Производство по делам об административных правонарушениях ведется на государственном языке, а при необходимости и на других языках. Все сделки физических и юридических лиц совершенные в письменной форме, излагаются на государственном и русском языках с приложением в необходимых случаях перевода на русский язык.

Законодательством РК установлены необходимые гарантии для реализации конституционного права каждого на свободный выбор языка воспитания и обучения. В этой связи ст.16 Закона РК о языках установлено, что в республике обеспечивается создание детских школьных учреждений, функционирующих на государственном языке, а в местах компактного проживания национальных групп – и на их языках. Язык обучения, воспитания в детских домах и приравненных к ним организациях определяется местными исполнительными органами и с учетом национального состава их контингента. Государство обеспечивает получение начального, основного среднего, общего среднего, технического и профессионального, среднего специального, высшего и послевузовского образования на государственном, русском, а при необходимости и по возможности, и на других языках. Культурные мероприятия проводятся на государственном языке, и при необходимости, на других языках.

*Право каждого на свободу слова и творчества.* Согласно нормам п.1 ст.20 Конституции РК: *«Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается»*. Право каждого на свободу слова и творчества основывается на свободе мысли – праве человека иметь собственные представления и убеждения о многообразных явлениях действительности и создает предпосылки для его самореализации, формирования каждым своей осознанной позиции и обдуманного совершения действий и поступков.

Тесная связь свободы слова и творчества, свободы выражения мнений, как одного из основополагающих завоеваний демократии, обеспечивающего активное участие человека в жизни общества, закреплена в статьях ВДПЧ и МПГПП, посвященных праву каждого человека на свободу мысли

и убеждений, свободу выражения своего мнения. Например, ст.19 ВДПЧ закрепляется: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Свобода слова и творчества означает конституционную возможность человека свободно и неограниченно высказывать, обсуждать и распространять свои мысли и убеждения устно, письменно, посредством печати, художественных форм выражения, а также иными способами по своему выбору по всем вопросам политической, социально-экономической, духовно культурной и иной жизни общества.

В этой связи конституционное гарантирование свободы слова и творчества, запрет цензуры подчеркивает, что ни один орган государства либо иной политический институт не вправе осуществлять идеологический контроль, навязывать обществу ту или иную систему ценностей, преследовать человека за убеждения.

Конституционный запрет цензуры означает, что в республике запрещается предварительное согласование сообщений и с материалов средствами массовой информации с государственными органами, должностными лицами и иными организациями по их требованию или по иным основаниям с целью ограничения либо наложения запрета на распространение сообщений и материалов либо их отдельных частей. Не допускается также создание и финансирование организаций, учреждений, органов, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Право человека на свободу слова и творчества неотъемлемо от его права свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом (п.2 ст. 20 Конституции РК), соответствующего в полной мере международно-правовым стандартам. Так, ст.19 Международного Пакта о гражданских и политических правах закрепляется: «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

Право каждого свободно получать и распространять информацию (право на информацию) означает общедоступность, открытость предоставляемой информации, право непосредственно обращаться в органы государства, общественных объединений, иных организаций с просьбой об ознакомлении с информацией, документами и иными данными, затрагивающими его права и законные интересы.

Так, в соответствии с нормами пп.4-6) п.2 ст.3 Закона РК об информатизации государственное регулирование общественных отношений в сфере информатизации основывается на принципах:

• обеспечения свободного доступа к электронным информационным ресурсам, содержащим информацию о деятельности государственных органов (презумпция открытости), и обязательного их предоставления, кроме электронных информационных ресурсов, доступ к которым ограничен в соответствии с законами РК;

• своевременности предоставления, объективности, полноты и достоверности электронных информационных ресурсов, в отношении которых законами РК установлен обязательный характер их публичного распространения либо предоставления государственными органами;

• свободы поиска, формирования и передачи любых электронных информационных ресурсов, доступ к которым не ограничен в соответствии с законами РК.

В этой связи прямое отношение к праву каждого на свободное получение и распространение информации имеет п.3 ст.18 Конституции РК, закрепивший обязанность органов государства, общественных объединений, должностных лиц и средств массовой информации обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

*Право каждого на свободное передвижение по ее территории и свободный выбор местожительства.* В соответствии с положениями п.1 ст.21 Конституции: «Каждому, кто законно находится на территории РК, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободный выбор местожительства, кроме случаев, оговоренных законом».

Это важнейшее право человека признается международным сообществом и зафиксировано во всех основополагающих международно-правовых актах о правах человека (ВДПЧ, МПГПП и др.). Так, п.1 ст.12 МГПП закрепляется: «Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства».

Вышеуказанное конституционное право человека означает возможность свободного перемещения каждого, кто законно находится на территории Казахстана, и свободное определение им места жительства для проживания, работы, учебы или других целей без получения специального разрешения органов государства. Согласно нормам п.1 ст.16 ГК РК (Общая часть) «местом жительства признается тот населенный пункт, где гражданин постоянно или преимущественно проживает».

В настоящее время в РК действует институт регистрации граждан, коренным образом отличающийся от существовавшей в советское время системы прописки, которая сводилась к получению специального разрешения для проживания на определенной территории. Как известно, система про-

писки по существу ограничивала свободу передвижения, ставив каждого гражданина под неусыпный надзор органов Советского государства.

Институт регистрации в Казахстане был впервые введен Положением о паспортной системе, утвержденным Постановлением Кабинета Министров РК от 5 апреля 1993 г. Данным Положением установлены основные правила регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, чтобы создать необходимые условия для реализации их прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, обществом и государством. При этом существенно, что регистрация или отсутствие ее не могут служить основанием ограничения прав и свобод гражданина или условием их реализации.

Вместе с тем право свободы передвижения и выбора местожительства не носит абсолютного характера. Пунктом 1 ст.21 Конституции РК установлено, что законом могут быть оговорены случаи, когда право на свободное передвижение и свободный выбор местожительства могут быть ограничены. Такие ограничения могут быть установлены законом в отдельных местностях РК только в интересах государственной безопасности и охраны общественного порядка, обеспечения здоровья населения страны.

Например, ст.7 Закона РК от 15 июля 1996 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в отношении лиц, за которыми устанавливается административный надзор, установлены ограничения в виде запрета: покидать жилище в определенное органами внутренних дел время; пребывать в определенных органами внутренних дел местах района (города); выезжать за пределы района (города) без разрешения органов внутренних дел, осуществляющих надзор.

*Право каждого выезжать за пределы РК.* Конституционное право каждого выезжать за пределы Республики и право граждан Республики беспрепятственно возвращаться в Республику закрепляется п.2 ст.21 Конституции РК. Это важнейшее конституционное положение соответствует нормам п.2 и 4 ст.12 МПГПП, согласно которым: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную…. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

Правила выезда за пределы Казахстана и въезда на ее территорию установлены законами РК о миграции населения, о правовом положении иностранцев и принятыми на их основе иными нормативными правовыми актами.

Для выезда в другие государства гражданам РК необходимо иметь специальное разрешение – визу, выдаваемую дипломатическими учреждениями государства, в которое въезжает гражданин РК. Выезд в некоторые государства может быть осуществлен в безвизовом порядке в соответствии с международными соглашениями.

Условия и порядок выезда граждан Республики за пределы страны урегулированы нормами ст.55 Закона РК о миграции населения, согласно которым каждый имеет право выезжать за пределы РК. Граждане РК имеют

право беспрепятственного возвращения в РК. Выезд на постоянное место жительства из РК осуществляется после оформления документов на выезд органами внутренних дел.

Заявления о выезде за пределы РК на постоянное место жительства подаются в органы внутренних дел: 1) дееспособными гражданами – лично; 2) от имени детей и граждан, признанных судом недееспособными, – их законными представителями.

Органами внутренних дел производится проверка отсутствия у граждан, обратившихся с заявлениями о выезде за пределы РК на постоянное место жительства, оснований для отказа в выезде за пределы РК. Запросы органов внутренних дел в отношении граждан, обратившихся с заявлениями о выезде за пределы РК на постоянное место жительства, рассматриваются заинтересованными государственными органами в десятидневный срок.

Решение об оформлении документов на выезд за пределы РК на постоянное место жительства принимается не позднее месячного срока со дня представления заявителем всех документов в порядке, определяемом Правительством РК. Финансирование затрат, связанных с выездом из РК граждан РК на постоянное место жительства в другие государства, осуществляется за счет собственных средств выезжающих, а также может осуществляться из других источников, если это не противоречит законодательству РК.

Граждане РК, выезжающие из РК на постоянное место жительства в другие государства, вправе вывозить за свой счет принадлежащее им и членам их семей на праве собственности имущество в соответствии с законодательством РК. Вывоз гражданами предметов, представляющих культурную, историческую или иную ценность для государства, за пределы РК регулируется в порядке, установленном законодательством РК. Права лиц, выехавших из РК на постоянное место жительства в другие государства, на имущество, находящееся на территории РК, определяются законодательством РК.

Граждане РК, выезжающие за пределы страны, делятся на две категории: 1) граждане РК, выезжающие в другое государство для постоянного проживания; 2) граждане РК, выезжающие в другое государство для временного проживания.

К гражданам РК, выезжающим в другое государство для временного проживания, относятся персонал загранучреждений РК, граждане РК, осуществляющие в зарубежных странах временную трудовую деятельность, военнослужащие, выполняющие миротворческий долг, назначенные в соответствии с закрепленными за Республикой Казахстан квотами на должности при международных организациях, а также лица, находящиеся на учебе, лечении, в туристической и частной поездке, по приглашению организаций и частных лиц, в служебной командировке в зарубежных странах.

Вместе с тем гражданину РК в соответствии с предписаниями ст.56 Закона РК о миграции населения может быть временно отказано в выезде из РК в случаях, если он:

• обладает сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну, и не уведомил о факте своего выезда за пределы РК соответствующие уполномоченные органы – до прекращения действия данных обстоятельств;

• задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения либо привлечен в качестве подозреваемого, обвиняемого, либо в отношении его вынесено постановление о квалификации деяния подозреваемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

• осужден за совершение преступления – до отбытия наказания или освобождения от наказания;

• уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судом, – до прекращения этих обязательств;

• проходит срочную воинскую службу – до завершения прохождения этой службы или до освобождения от нее в соответствии с Законом РК о воинской службе и статусе военнослужащих;

• сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из РК – до устранения причин, послуживших основанием для отказа и представления достоверных сведений;

• является ответчиком в гражданском судопроизводстве – до вступления в законную силу решения суда.

Гражданину РК также отказывается в выезде на постоянное место жительства за пределы страны в случае наличия его налоговой задолженности.

Во всех случаях ограничения права на выезд из РК на постоянное место жительства органы внутренних дел выдают гражданину Республики уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, и порядок обжалования данного решения.

Кроме того, Правительство РК по представлению МИД РК вправе вводить временное ограничение выезда граждан Республики в другую страну в случаях, когда там сложилась чрезвычайная ситуация, в результате которой может возникнуть угроза безопасности граждан РК при условии их выезда в данную страну.

Иностранные граждане, согласно предписаниям ст.23 Закона РК о правовом положении иностранцев, выезжают из РК по действительным заграничным паспортам или заменяющим их документам при наличии выездных виз, выданными уполномоченными на то государственными органами РК, если иной порядок не установлен соглашением с соответствующей страной или Правительством Республики.

Вместе с тем выезд из Казахстана иностранцу не разрешается:

• если имеются основания для привлечения его к уголовной ответственности – до окончания производства по делу;

• если он осужден за совершение уголовного правонарушения, за ним установлен пробационный контроль или к нему применена отсрочка испол-

нения наказания, – до отбытия наказания или освобождения от наказания, истечения срока пробационного контроля, истечения срока отсрочки исполнения наказания, за исключением случаев его выдворения на основании решения суда;

• если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств.

Выезд из РК иностранца может быть отсрочен до исполнения им имущественных обязательств, с которыми связаны существенные интересы граждан РК, других физических и юридических лиц.

*Право граждан Казахстана на беспрепятственное возвращение в Республику.* Граждане РК в соответствии с нормами п.2 ст.21 Конституции *«имеют право беспрепятственного возвращения в Республику»*. Это право означает, что гражданину Казахстана для возвращения на родину не обязательны какие-либо специальные разрешения государственных органов Республики. Выезд гражданина РК за ее пределы с целью временного пребывания или постоянного проживания за границей либо въезд в РК также не влекут для гражданина и членов его семьи каких-либо ограничений политических, личных, социальных, экономических и других прав, гарантированных Конституцией и законодательством РК.

При этом даже для переезда в другое государство, гражданину отказываться от гражданства РК необязательно. Если же он решает жить в другой стране, ему необходимо оформить так называемый *выезд на постоянное место жительства за границу* и тем самым сняться с регистрации в Казахстане (данной процедуры вполне достаточно, чтобы неограниченное количество времени жить за границей и при этом не терять гражданство РК).

Если же гражданин Казахстана, имеющий пенсионные накопления в Едином накопительном пенсионном фонде (далее – ЕНПФ), переехал в другое государство на постоянное место жительства, то в соответствии с действующим законодательством, он имеет право на получение своих пенсионных накоплений из ЕНПФ, которые перечисляются на расчетный счёт в любом банке второго уровня страны. Для получения накоплений, в ЕНПФ необходимо предоставить документы, подтверждающие то, что данное лицо действительно переезжает в другое государство на постоянное место жительства (данное ограничение установлено для избежания попыток изъятия средств из ЕНПФ гражданами, которые не планируют переезд за границу).

Законодательством РК установлена ответственность за нарушение права свободного передвижения и выбора места жительства. Так, ст.76 «Ограничение права свободного передвижения и выбора места жительства» КоАП РК закрепляется: «1. Действие (бездействие) должностных лиц, ограничивающее право физических лиц на свободу передвижения и выбора места жительства (за исключением пограничных зон, запретных зон при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил РК, других войск и воинских формирований РК и запретных районов при арсеналах, базах и

складах Вооруженных Сил РК, других войск и воинских формирований РК и отдельных местностей, в которых могут быть установлены ограничения Правительством РК), если это действие (бездействие) не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет штраф в размере пятнадцати месячных расчетных показателей.

2. Действие (бездействие), предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влечет штраф в размере тридцати месячных расчетных показателей».

Согласно предписаниям ст.510 КоАП установлена также ответственность за нарушение иностранцем или лицом без гражданства правил пребывания в РК, которое выражается в несоблюдении ими установленного порядка регистрации либо передвижения или выбора места жительства.

Право каждого на свободу совести. Пунктом 1 ст.22 Конституции РК закрепляется: «Каждый имеет право на свободу совести». Свобода совести, выражающая отношение человека к религии, включает право человека исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Одной из юридических гарантий свободы совести является равенство прав и свобод человека по отношению к религии. В этой связи пп.2 и 5 ст.2 Закона о религиозной деятельности закрепляется: «Религиозные объединения и граждане РК, иностранцы и лица без гражданства независимо от отношения к религии равны перед законом. … Воспрепятствование законной религиозной деятельности, нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест не допускаются» (см. также разд.III, гл. 3, парагр.5.)

### § 3. Социальные, экономические и культурные права и свободы

В особую группу можно выделить социальные, экономические и культурные права и свободы личности, относящиеся к важнейшим сферам жизнедеятельности общества: к трудовым отношениям, собственности, социальному обеспечению, охране здоровья и др. Принципиальное значение социальных, экономических и культурных прав и свобод состоит в том, что их реализация делает государство социальным, обеспечивающим достойный и достаточный уровень жизни человека и его свободное развитие.

Важно отметить, что право человека на достойное существование закреплено в соответствующих международных документах. В частности, ст.3 ВДПЧ: «Каждый работник имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и членов его семьи».

В этой связи закрепление в Конституции РК широкого круга экономических, социальных и культурных прав и свобод ставит перед государством обязательства по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Социальная политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих социально значимые потребности общества (в охране труда и здоровья людей, социальной защите населения, государственной поддержке семьи и пр.).

Конституция РК по сравнению с конституционными актами советского периода исходит из принципиально иной идеологии в закреплении социальных и экономических прав и свобод. Как известно, в Конституциях Каз ССР 1937 г. и 1978 г. закреплялись псевдопатерналистские идеи о том, что Советское государство берет на себя всю заботу о людях. Официальная пропаганда создавала впечатление, что государство «дарует» социальные блага. Так, ст.11 Конституции Каз ССР 1978 г. закреплялось, что «государственная собственность – общее достояние всего народа, основная форма социалистической собственности». В соответствии с нормами ст.37 Конституции только социалистический строй обеспечивал расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития.

Однако исторический опыт показал, что сосредоточение всех распределительных функций в руках государства само по себе не может обеспечить достойное существование человека. Именно отсюда проистекали низкие стандарты для советских граждан в заработной плате, пенсионном обеспечении, жилье, финансировании социальной сферы по так называемому «остаточному принципу».

В Конституции РК закреплены новые исходные данные начала системы социальных и экономических прав личности, основанной на отказе от всеобщего огосударствления экономики, признания частной собственности, повышение его заинтересованности, предоставление человеку свободы предпринимательской деятельности, повышении его заинтересованности и ответственности за личное благополучие. Ведь смысл пользования социальными, экономическими и культурными правами и свободами состоит в том, чтобы человек мог претендовать на долю в общественном богатстве, приобщаться к социальным благам, созданным цивилизацией.

В связи с вышеизложенным, необходимо выделить фундаментальные особенности социальных, экономических и культурных прав и свобод личности:

• они имеют общую цель – обеспечение материальных, духовных, физических и других социально значимых потребностей и интересов личности;

• выступают инструментами утверждения принципов гуманизма и социальной справедливости в казахстанском обществе;

• имеют принципиальное значение для становления и развития рыночной экономики;

• как правило, требуют конкретизации текущего законодательства (гражданского, трудового, жилищного, финансового и т.п.);

• нередко выступают как права-гарантии, т.к. обеспечивают реализацию других прав и свобод личности.

Анализ социальных, экономических и культурных прав и свобод, закрепленных в Конституции РК, позволяет представить их в виде системы, в которую входят следующие группы прав и свобод личности:

• социальные и экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской и других форм деятельности человека (право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности; право частной собственности и ее наследования и др.);

• социальные и экономические права, гарантирующие человеку достойную жизнь, социальную защиту (право каждого на социальную защиту от безработицы, на отдых; право граждан на охрану здоровья; право граждан на гарантированный минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное пособие по возрасту, в случае болезни и по иным законным основаниям; государственная защита брака и семьи, материнства, отцовства и детства и др.);

• культурные права (право граждан на бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях; право гражданина на получение бесплатного высшего образования).

*Право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии.* Пунктом 1 ст.24 Конституции РК 1995 г. впервые провозглашается право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Его принципиальная новизна объективно обусловлена изменением роли государства, переставшего быть единственным собственником всех средств производства в стране. Вследствие этого государство не может быть как в советский период, единственным работодателем, и, следовательно, гарантом, обеспечивающим получение каждым гарантированной работы. Вместе с тем государство продолжает играть важную роль в обеспечении прав граждан в сфере труда, создавая условия, способствующие социально-экономическому развитию страны, наиболее полной занятости населения.

В соответствии с нормами Основного Закона ст.5 Трудового кодекса РК от 23 ноября 2015 г. закрепляется: «Каждый имеет право свободно выбирать труд или свободно соглашаться на труд без какой бы то ни было дискриминации и принуждения к нему, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности».

Здесь уместно отметить установку Послания Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г.: «Мы должны прививать в общественном сознании идеалы и ценности труда».

Свободный выбор рода деятельности и профессии состоит в исключительно добровольном волеизъявлении каждого реализовать свое право на труд в самых различных формах: найме по трудовому договору в организа-

ции любой формы собственности, прохождении государственной службы, занятии предпринимательской деятельностью без образования юридического лица или в качестве участника хозяйственного товарищества, члена производственного кооператива или крестьянского хозяйства, а также в рамках гражданско-правовых договоров (авторского договора, договора подряда и т.п.).

Трудовые отношения, возникающие в процессе реализации гражданином конституционного права на свободу труда, регулируется Трудовым кодексом РК, законами и иными нормативными правовыми актами, нормы которых не могут быть ниже норм этого Кодекса. Запрещается при этом включение в другие законы РК норм, регулирующих трудовые отношения, отношения социального партнерства и охраны труда, кроме случаев, предусмотренных Трудовым кодексом.

Юридическим оформлением выбора гражданина является заключение им индивидуального трудового договора с работодателем. Трудовой договор, согласно нормам ст.24 Трудового кодекса РК, представляет собой двустороннее соглашение между работником и работодателем, заключаемое в письменной форме, по которому работник обязуется лично выполнять работу (трудовую функцию), соблюдать правила трудового распорядка, а работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные Трудовым кодексом, законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, актами работодателя, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату.

Действие Трудового кодекса РК распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, осуществляющих трудовую деятельность в Казахстане, если иное не предусмотрено законами и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. В этой связи важное значение имеют нормы ст.6 Трудового кодекса о запрещении дискриминации в сфере труда: каждый имеет равные возможности в реализации своих прав и свобод в сфере труда. Никто не может быть ограничен в правах в сфере труда, кроме случаев и в порядке, которые предусмотрены Трудовым кодексом РК и иными законами РК. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, возраста или физических недостатков, а также принадлежности к общественным объединениям.

Вместе с тем не являются дискриминацией различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые в соответствии с законами РК устанавливаются для соответствующих видов трудовой деятельности либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите. Лица, считающие, что они подверглись

дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд или иные инстанции в порядке, установленном законами РК.

Исключением из конституционного принципа свободы труда является допустимость *принудительного труда только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения* (п.1 ст. 24 Конституции РК). Принудительным, согласно нормам ст.8 МПГПП, признается труд, который гражданин не избрал добровольно. В этой связи целым рядом международных актов предусмотрено запрещение принудительного труда.

В полном соответствии с международными актами и Конституцией в законодательстве РК предусмотрена возможность принудительного труда только в строго определенных законом случаях. Так ст.7 «Запрещение принудительного труда» Трудового кодекса РК прямо установлено: «Принудительный труд запрещен. Принудительный труд означает любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. Принудительный труд допускается только: вследствие приговора суда, вступившего в законную силу, при условии, что работа будет производиться под надзором и контролем государственных органов и что лицо, выполняющее ее, не будет уступлено или передано в распоряжение физических и (или) юридических лиц; в условиях чрезвычайного или военного положения».

Кроме того, ст.340 УК РК в числе наказаний, применяемых к лицам, признанными виновными в совершении уголовных проступков и преступлений, предусмотрены исправительные работы и привлечение к общественным работам. Порядок исполнения наказания в виде исправительных работ и привлечения к общественным работам регулируется нормами глав 11 и 12 УИК РК.

Применение принудительных мер по привлечению трудоспособного населения и транспортных средств физических лиц для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ в условиях чрезвычайных ситуаций с обязательным соблюдением требований трудового законодательства Республики, предусматривается также нормами п.4 ст.16 Закона РК о чрезвычайном положении.

*Право каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.* Пунктом 2 ст.24 Конституции РК закрепляется: «Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы».

Обеспечение права каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, установленный как принцип трудового права пп.4) ст.4 Трудового кодекса РК, означает возложение на работодателя обязанности создать такие условия. В этой связи нормами п.1 ст.181 Трудового кодекса РК установлено, что работник имеет право на рабочее место, оборудованное в соответствии с требованиями по безопасности и охране

труда; обеспечение санитарно-бытовыми помещениями, средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с требованиями по безопасности и охране труда, а также трудовым, коллективным договорами; обращение в местный орган по инспекции труда о проведении обследования условий и охраны труда на его рабочем месте; участие лично или через своего представителя в проверке и рассмотрении вопросов, связанных с улучшением условий, безопасности и охраны труда; отказ от выполнения работы в случае необеспечения работодателем работника средствами индивидуальной и (или) коллективной защиты и при возникновении ситуации, создающей угрозу его здоровью или жизни, с письменным извещением об этом непосредственного руководителя или работодателя; образование и профессиональную подготовку, необходимые для безопасного исполнения трудовых обязанностей, в порядке, установленном законодательством; достоверной информации от работодателя о характеристике рабочего места и территории организации, состоянии условий, безопасности и охраны труда, о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах по его защите от воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов; сохранение средней заработной платы на время приостановки работы организации из-за несоответствия требованиям по безопасности и охране труда.

Одновременно в п.2 ст.182 Трудового кодекса РК закрепляются обязанности работодателя: принимать меры по предотвращению любых рисков на рабочих местах и в технологических процессах путем проведения профилактики, замены производственного оборудования и технологических процессов на более безопасные; проводить обучение, инструктирование, проверку знаний работников по вопросам безопасности и охраны труда, а также обеспечивать документами по безопасному ведению производственного процесса и работ за счет собственных средств; организовать обучение и проверку знаний по вопросам безопасности и охраны труда руководящих работников и лиц, ответственных за обеспечение безопасности и охраны труда, периодически не реже одного раза в три года в организациях, осуществляющих повышение квалификации кадров, в порядке, установленном уполномоченным органом по труду, согласно списку, утвержденному актом работодателя; создать работникам необходимые санитарно-гигиенические условия в соответствии с нормами, установленными уполномоченным государственным органом по труду; осуществлять регистрацию, учет и анализ несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью, и профессиональных заболеваний; один раз в квартал предоставлять уполномоченному государственному органу по труду и местному органу по инспекции труда, представителям работников по их письменному запросу необходимую информацию для мониторинга состояния условий, безопасности и охраны труда; обеспечивать расследование несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью, в порядке, установленном законодательством РК; проводить с участием представителей работников периодическую, не реже

чем один раз в пять лет, аттестацию производственных объектов по условиям труда в соответствии с правилами, утвержденными уполномоченным государственным органом по труду; страховать работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей и т.д.

В целях реализации вышеуказанных норм Конституции и трудового законодательства государством принимаются меры для соблюдения работодателями требований безопасности и охраны труда. Так, В 2020 году государственными инспекторами труда проведено 4 439 проверок, в ходе которых выявлено 7 260 нарушений, из них в сфере трудовых отношений – 5 001, по безопасности и охране труда – 2 096, занятости населения – 163. Основные нарушения законодательства, связанные с охраной труда, выразились в необеспечении безопасных условий труда (433 или 20,6%), не проведении обучения работников безопасным приемам труда (255 или 12,1%), необеспечении средствами индивидуальной и коллективной защиты, специальной одеждой и специальной обувью (129 или 6,1%), отсутствии службы или ответственного лица по охране труда (31 или 1,5%). Работодателям выдано 2 614 предписаний, и наложено 1 090 штрафов на сумму 182,2 млн тенге»[1].

На крупных и средних предприятиях страны отмечается постоянный рост внедренных международных и национальных стандартов по безопасности и охраны труда. В целях осуществления внутреннего контроля по безопасности и охране труда действуют *производственные советы по безопасности и охране труда,* решения которых обязательны для работодателя. Введен также *институт технических инспекторов* из числа работников, выдвигаемых профсоюзом и утверждаемых производственным советом соответствующего предприятия. Для организации совместных действий по предупреждению производственного травматизма на предприятиях создано свыше 15 тыс. производственных советов по безопасности и охране труда, где осуществляют внутренний контроль над состоянием условий труда более 17 тыс. технических инспекторов. Внедрены стандарты по безопасности и охране труда (OHSAS 18001, МОТ-СУОТ) в 2796 предприятиях страны. С целью общей оценки фактического состояния условий труда на рабочих местах и проведения по результатам аттестации комплекса мер по охране труда в 2020 году аттестовано 3397 производственных объектов. До устранения выявленных нарушений госиспекторами труда освобождены от занимаемой должности 207 должностных лиц. По фактам нарушения требований охраны труда госинспекторами труда в правоохранительные органы направлено 1234 материала, по которым возбуждено 173 уголовных дела[2].

В Трудовой кодекс РК также введены механизмы, направленные на стимулирование работодателей через добровольное декларирование их

[1] *Оспанкулов Т.* Информация о мерах по обеспечению охраны труда в Казахстане. – https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/204350?lang=ru

[2] *Оспанкулов Т.* Информация о мерах по обеспечению охраны труда в Казахстане. – https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/204350?lang=ru

деятельности в соответствии с Правилами декларирования деятельности работодателя. Работодателям, деятельность которых признана соответствующим требованиям трудового законодательства, вручается сертификат доверия сроком на три года, и в отношении них проверки и иные формы контроля не проводятся. Такие организации входят в реестр предприятий, гарантированно соблюдающих трудовые права работников. Так, в 2018 г. обладателем Сертификата доверия стали 140 предприятий республики. В Стратегическом плане Министерства труда и социальной защиты населения РК на 2017-2021 гг. в этой связи отмечается, что принимаемые меры способствовали снижению уровня производственного травматизма. Например, на 1 января 2018 года коэффициент частоты несчастных случаев на 1000 работающих снизился до 0,29 (2016 год – 0,32%, 2015 год-0,33%). Коэффициент частоты несчастных случаев со смертельным исходом на 1000 работающих также имеет устойчивую тенденцию к снижению, на 1 января 2018 года составил 0,04 (в 2015 – 2016 годах 0,05)[1].

*Право каждого на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации.* Право каждого работника на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, закрепленное п.2 ст.24 Конституции РК, означает, что никто не может быть ограничен в праве на оплату собственного труда или получать какие-либо преимущества в оплате труда в зависимости от пола, возраста, национальности, языка, принадлежности к гражданству, имущественного и должностного положения и других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда.

Размер месячной заработной платы работника, согласно предписаниям п.1 ст.103 Трудового кодекса, устанавливается дифференцированно в зависимости от квалификации работника, сложности, количества и качества выполняемой работы, а также условий труда и выплачивается работнику за фактически отработанное им время, учтенное в документах работодателя по учету рабочего времени. Размер месячной заработной платы работника, отработавшего полностью определенную на этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда или трудовые обязанности, не может быть ниже минимального размера месячной заработной платы, установленного на соответствующий финансовый год законом РК о республиканском бюджете. При этом условия оплаты труда, определенные соглашениями, трудовым, коллективным договорами и актами работодателя, не могут быть ухудшены по сравнению с условиями, установленными Трудовым кодексом и иными нормативными правовыми актами РК.

В условиях пандемии и карантина особую актуальность приобретает озвученное Президентом РК К.К. Токаевым в Послании народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. поручение следующего содержания: «В нынешних

[1] Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 6 марта 2017 г .«Об утверждении Стратегического плана Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2017-2021 годы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.05.2019 г.). – https://online.zakon.kz//Document/?doc_id=34472591#pos=3;-107

условиях сохранение занятости и доходов населения – абсолютный приоритет. Поэтому важно на это время снизить нагрузку на фонд оплаты труда для МСБ в наиболее пострадавших отраслях».

*Право каждого на социальную защиту от безработицы.* Конституционное право каждого на социальную защиту от безработицы означает, что государственная политика Республики направлена на обеспечение социальной защиты безработных, проведение мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, неконкурентоспособных на рынке труда; предупреждение и сокращение безработицы, как социально-экономического явления, обусловленного невостребованностью на рынке труда части рабочей силы.

Так, в целях повышения уровня занятости населения, содействия повышению благосостояния, сокращения безработицы, Паспортом Программы «Дорожная карта занятости 2020», утвержденной постановлением Правительства РК от 31 марта 2015 г. поставлены задачи: вовлечения в активные меры содействия занятости самостоятельно занятых, безработных и лиц, входящих в целевые группы населения; развитие кадрового потенциала; совершенствование системы оказания адресной социальной помощи.

В соответствии с нормами Закона РК от 6 апреля 2016 г. «О занятости населения», государственная политика в сфере социальной защиты безработных реализуется путем осуществления мероприятий, способствующих занятости лиц, испытывающих трудности в поиске работы; предупреждения массовой и сокращения длительной безработицы; обязательного социального страхования на случай потери работы и социальной защиты от безработицы; организации трудового посредничества через центры занятости населения и частные агентства занятости.

Лицо, не имеющее работы и (или) заработка (дохода), ищущее подходящую работу, при обращении за содействием в трудоустройстве должно регистрироваться в качестве лица, ищущего работу, непосредственно в центре занятости населения по месту жительства либо через веб-портал «электронного правительства» или Государственную корпорацию на основании документов: удостоверяющего личность; подтверждающего трудовую деятельность (при наличии); об образовании, квалификации, наличии специальных знаний или профессиональной подготовки (при наличии).

Министерство здравоохранения и социального развития РК, как уполномоченный орган, и местные исполнительные органы на основе прогнозов экономического и социального развития страны и регионов разрабатывают меры социальной защиты от безработицы и обеспечения занятости населения, предусматривающие:

• проведение социальной профессиональной ориентации;

• трудовое посредничество;

• активные меры содействия занятости (направление на профессиональное обучение и на молодежную практику, содействие предпринимательской инициативе граждан и оралманов, добровольному переселению

для повышения мобильности рабочей силы, организацию социальных рабочих мест, специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, общественные работы);

• оказание социальной помощи безработным (социальные выплаты на случай потери работы безработным – участникам системы обязательного социального страхования; оказание адресной социальной помощи на условиях предусмотренных Законом РК «О государственной адресной социальной помощи»; оказание медицинской помощи безработным – участникам системы обязательного социального медицинского страхования, в порядке, предусмотренных Законом РК от 16 ноября 2015 года «Об обязательном социальном медицинском страховании»);

• установление квот для трудоустройства отдельных категорий граждан.

Лицам, ищущим работу, безработным и иным обратившимся может оказываться *трудовое посредничество* центрами занятости населения, частными агентствами занятости в соответствии с положениями Закона о занятости. Центр занятости населения вправе заключать договор об аутсорсинге услуг в сфере занятости населения с частным агентством занятости. Информация о заключении договора об аутсорсинге услуг в сфере занятости населения размещается центром занятости на государственном интернет-ресурсе «Биржа труда» в течение десяти рабочих дней со дня его заключения.

*Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку.* Согласно нормам ст.159 Трудового кодекса, индивидуальные трудовые споры рассматриваются *согласительными комиссиями*, а по неурегулированным вопросам либо неисполнению решения согласительной комиссии – *судами*, за исключением субъектов малого предпринимательства и руководителей исполнительного органа юридического лица.

Согласительная комиссия является постоянно действующим органом, создаваемым в организации, ее филиалах и представительствах *на паритетных началах из равного числа представителей от работодателя и работников.* Количественный состав членов согласительной комиссии, порядок ее работы, содержание и порядок принятия решения согласительной комиссией, срок полномочий комиссии, вопрос о привлечении посредника устанавливаются в письменном соглашении между работодателем и представителями работников либо в коллективном договоре.

Заявление, поступившее в согласительную комиссию, подлежит обязательной регистрации указанной комиссией в день подачи. Спор рассматривается в присутствии заявителя и (или) уполномоченного им представителя в пределах делегированных ему полномочий в соответствии с нормативными правовыми актами РК. Согласительная комиссия обязана рассмотреть спор в течение пятнадцати рабочих дней со дня регистрации заявления и выдать сторонам спора копии решения в трехдневный срок со дня его принятия.

Решение согласительной комиссии подлежит исполнению в установленный ею срок, за исключением спора о восстановлении на работе. В случае неисполнения решения согласительной комиссии в установленный срок работник или работодатель вправе обратиться в суд.

Для обращения в согласительную комиссию или в суд по рассмотрению индивидуальных трудовых споров устанавливаются следующие сроки: по спорам о восстановлении на работе – один месяц со дня вручения копии акта работодателя о прекращении трудового договора в согласительную комиссию, а для обращения в суд – два месяца со дня вручения копии решения согласительной комиссии при обращении по неурегулированным спорам либо при неисполнении ее решения стороной трудового договора; по другим трудовым спорам – один год с того дня, когда работник или работодатель узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

При этом течение срока обращения по рассмотрению индивидуальных трудовых споров приостанавливается в период действия договора о медиации по рассматриваемому трудовому спору, а также в случае отсутствия согласительной комиссии до ее создания.

Коллективный трудовой спор, согласно положениям ст.163 Трудового кодекса РК, считается возникшим со дня письменного уведомления работодателя о требованиях работников по вопросам применения трудового законодательства РК, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя, оформленных в соответствии со статьей 164 Трудового Кодекса РК.

Работодатель обязан рассмотреть выдвинутые работниками требования не позднее трех рабочих дней, объединение работодателей – не позднее пяти рабочих дней со дня их получения и принять меры для их разрешения. При невозможности разрешения в указанный срок они обязаны довести свои решения и предложения в письменном виде до работников с указанием своих представителей для дальнейшего рассмотрения возникших разногласий.

Коллективные трудовые споры разрешаются в следующей последовательности: рассматриваются работодателем (объединением работодателей), при невозможности разрешения – в примирительной комиссии, при недостижении соглашения в ней – трудовым арбитражем, по вопросам, неурегулированным им, – судами.

Требования работников по вопросам применения трудового законодательства, выполнения или изменения условий соглашений, коллективного и (или) трудового договоров, актов работодателя между работниками и работодателем, объединением работодателей формируются и утверждаются на общем собрании (конференции) работников. Собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа работников организации. Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей делегатов, избранных работниками в соответствии с протокольными решениями.

Решение собрания (конференции) работников считается принятым, если в поддержку выдвинутых ими требований проголосовало не менее двух третей участников. При невозможности проведения собрания (конференции) работников представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав не менее двух третей подписей работников в поддержку выдвинутых им требований. Представители работников согласовывают с работодателем регламент проведения собраний (конференций) работников, место, время, количество участников собрания (конференции).

Требования работников излагаются в письменной форме и направляются работодателю, объединениям работодателей в трехдневный календарный срок со дня проведения собрания (конференции). В случае если указанные требования выдвигаются работниками разных работодателей, то эти требования могут представлять отраслевые или территориальные объединения профессиональных союзов либо иные уполномоченные работниками физические и (или) юридические лица.

При этом работодатель, объединение работодателей обязаны воздерживаться от всякого вмешательства, способного воспрепятствовать проведению собрания (конференции) работников по выдвижению требований.

Требования работников при невозможности их разрешения рассматриваются в порядке *примирительных процедур* (последовательного рассмотрения коллективного трудового спора первоначально в примирительной комиссии, а при недостижении согласия в ней – в трудовом арбитраже, а также по взаимному согласию сторон с применением процедуры медиации.). При этом на любой из стадий рассмотрения коллективного трудового спора стороны могут обратиться к посреднику. Процедура посредничества является самостоятельной по отношению к примирительным процедурам в примирительной комиссии, трудовом арбитраже и может идти параллельно с ними.

Примирительная комиссия является органом, созданным совместным решением сторон на паритетных началах из равного числа представителей от работодателя и работников для урегулирования коллективного трудового спора путем примирения сторон. Решение о создании примирительной комиссии принимается в течение трех рабочих дней со дня доведения либо несообщения своего решения работодателем, объединением работодателей (их представителями) до сведения работников (их представителей) либо составления протокола разногласий в ходе коллективных переговоров. При наличии в организации нескольких представителей работников ими создается единый представительный орган для участия в работе комиссии.

Работодатель, объединение работодателей создают необходимые условия для работы примирительной комиссии. Примирительная комиссия рассматривает требования работников (их представителей) в срок не позднее семи рабочих дней со дня их поступления. Порядок рассмотрения требований комиссией, продление указанного срока рассмотрения осу-

ществляются по соглашению сторон и оформляются протоколом. Решение комиссии принимается на основе соглашения сторон, оформляется протоколом, подписываемым представителями сторон, имеет для сторон обязательную силу и исполняется в порядке и сроки, установленные решением примирительной комиссии. В случае отказа одной из сторон от подписи в протоколе, другой стороной в протоколе производится соответствующая запись.

При недостижении соглашения в примирительной комиссии ее работа прекращается, для разрешения спора сторонами коллективного трудового спора в течение пяти рабочих дней со дня прекращения работы примирительной комиссии создается *трудовой арбитраж* (временно действующий орган, создаваемый сторонами коллективного трудового спора с привлечением уполномоченных лиц для разрешения трудового спора).

Количество членов трудового арбитража, его персональный состав, порядок рассмотрения трудового спора, определяются соглашением сторон на паритетной основе. Трудовой арбитраж должен состоять не менее чем из пяти человек, обязательно включая государственного инспектора труда, представителя Совета по трудовому арбитражу для предупреждения и разрешения коллективных трудовых споров, и при необходимости – других лиц. Председатель трудового арбитража избирается членами арбитража из их числа. По рассматриваемым требованиям работников члены примирительной комиссии не могут входить в состав трудового арбитража.

Коллективный трудовой спор рассматривается трудовым арбитражем с обязательным участием представителей сторон коллективного трудового спора, а при необходимости также с участием представителей других заинтересованных лиц. Процедура рассмотрения спора определяется трудовым арбитражем и доводится до сведения сторон коллективного трудового спора. Решение трудового арбитража принимается не позднее семи рабочих дней со дня его создания простым большинством голосов членов арбитража. При разделении голосов членов трудового арбитража поровну решающим является голос председателя. Решение должно быть мотивированным, излагаться в письменной форме и подписываться всеми членами арбитража. При недостижении соглашения сторон коллективного трудового спора в примирительной комиссии в организациях, в которых законами РК запрещено или ограничено проведение забастовок, создание трудового арбитража обязательно. Решение трудового арбитража является обязательным для исполнения сторонами коллективного трудового спора.

В случае неисполнения решения трудового арбитража в установленный срок стороны имеют право осуществить разрешение спора в судебном порядке.

Коллективный трудовой спор, согласно нормам ст.167 Трудового кодекса РК, может быть рассмотрен с участием посредника. Порядок рассмотрения коллективного трудового спора с участием посредника определяется по соглашению сторон коллективного трудового спора. В качестве

посредников сторонами определяются независимые по отношению к ним организации и лица. Республиканская, отраслевая, региональная комиссии по регулированию социально-трудовых отношений могут с согласия сторон коллективного трудового спора привлекать к работе по урегулированию коллективных трудовых споров руководителей и работников центральных и местных исполнительных органов, ассоциаций и других общественных объединений, работодателей, а также независимых экспертов. Во всех случаях привлечения посредников от них должно быть получено письменное согласие на посредничество.

Во всех случаях достижения соглашения между сторонами коллективного трудового спора о его разрешении с участием посредника или без него незаконченные примирительные процедуры прекращаются, а условиями разрешения спора считаются условия соглашения между сторонами. Соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора, оформляются в письменной форме. Достижение соглашения между сторонами о разрешении спора влечет за собой прекращение забастовки, если она была объявлена.

Члены примирительной комиссии на время участия в переговорах по разрешению коллективного трудового спора освобождаются от работы с сохранением заработной платы. Участвующие в разрешении коллективного трудового спора представители работников, их объединений не могут быть в период разрешения коллективного трудового спора подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или с ними не могут быть расторгнуты трудовые договоры по инициативе работодателя без предварительного согласия органа, уполномочившего их на представительство. При этом ни одна из сторон не вправе уклоняться от участия в примирительных процедурах.

Неурегулированные в коллективном трудовом споре разногласия должны быть доведены до сведения сторон в письменной форме. При несогласии с результатами вышеуказанных процедур, работники вправе использовать все иные предусмотренные законом способы защиты своих интересов.

Работодатель обязан: в течение пяти рабочих дней со дня получения требований работников, оформленных в соответствии с пунктом 3 статьи 164 Трудового Кодекса РК, информировать местный орган по инспекции труда о возникновении коллективного трудового спора с последующим еженедельным информированием о ситуации до окончательного его разрешения; а также в течение дня информировать органы прокуратуры РК и местный орган по инспекции труда о начале забастовки, проводимой без соблюдения требований Трудового кодекса РК.

*Право работников на забастовку.* Согласно нормам ст.171 Трудового кодекса РК, работники могут принять решение о проведении *забастовки,* если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения рабо-

тодателя от примирительных процедур либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора.

Решение о проведении забастовки (т.е. полном или частичном прекращении работы в целях удовлетворения социально-экономических и профессиональных требований работников в коллективном трудовом споре с работодателем) принимается на собрании (конференции) работников (их представителей). Собрание работников считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа работников организации. Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей делегатов, избранных работниками в соответствии с протокольными решениями. Решения собрания (конференции) работников считаются принятыми большинством голосов участников. При невозможности проведения собрания (конференции) работников представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав подписи более половины работников в поддержку проведения забастовки.

Забастовку возглавляет уполномоченный работниками (их представителями) орган (забастовочный комитет). В случае объявления забастовки работниками (их представителями) нескольких работодателей с одинаковыми требованиями ее может возглавить объединенный орган, формируемый из равного числа представителей этих работников.

Участие в забастовке является добровольным (никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке). Лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут ответственность в порядке, установленном законами РК.

Работодатель, объединение работодателей (их представители) должны быть письменно предупреждены уполномоченным работниками органом, указанным в п.3 ст.171 Трудового кодекса РК, о начале забастовки и возможной ее продолжительности не позднее чем за пять рабочих дней до ее объявления.

В решении об объявлении забастовки указываются:

• перечень разногласий сторон, являющихся основанием для проведения забастовки;

• дата, место и время начала забастовки, предполагаемое количество участников;

• наименование органа, возглавляющего забастовку, состав представителей работников, уполномоченных на участие в примирительных процедурах;

• предложения по минимуму необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки.

Орган, возглавляющий забастовку, действует в пределах прав, предоставленных ему Трудовым кодексом РК, и на основе полномочий, которыми наделяют его работники (их представители), имеет право:

• представлять интересы работников во взаимоотношениях с работодателем, объединением работодателей (их представителями), государствен-

ными, профсоюзными, иными юридическими лицами, должностными лицами по вопросам разрешения выдвинутых требований;

• получать от работодателя, объединения работодателей (их представителей) информацию по вопросам, затрагивающим интересы работников;

• освещать ход рассмотрения требований работников в средствах массовой информации;

• привлекать специалистов для дачи заключений по спорным вопросам;

• приостанавливать забастовку с согласия работников (их представителей).

Для возобновления ранее приостановленной забастовки не требуется повторное рассмотрение спора примирительной комиссией, посредником или в трудовом арбитраже. Работодатель, объединение работодателей (их представители) и орган по урегулированию трудовых споров должны быть предупреждены о возобновлении забастовки не позднее чем за три рабочих дня. Полномочия органа, возглавляющего забастовку, прекращаются в случаях, когда стороны коллективного трудового спора подписали соглашение об его урегулировании, а также в случае признания забастовки незаконной.

Организация или участие в забастовках (за исключением случаев, предусмотренных п.1 ст.176 Трудового кодекса РК) не может рассматриваться как нарушение работником трудовой дисциплины и повлечь применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных Трудовым кодексом РК. На время забастовки за работником сохраняются место работы (должность), право на выплату социального пособия по временной нетрудоспособности, трудовой стаж, а также гарантируются другие права, вытекающие из трудовых отношений. Заработная плата за время забастовки участвующим в ней работникам не сохраняется, кроме случаев, когда забастовка проводится в связи с невыплатой или несвоевременной выплатой заработной платы.

В соответствии с положениями ст.176 Трудового кодекса, забастовки признаются незаконными:

• в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Республики, других воинских организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации чрезвычайных ситуаций; в специальных государственных и правоохранительных органах; в организациях, являющихся опасными производственными объектами; на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

• в организациях железнодорожного транспорта, гражданской авиации, здравоохранения, организациях, обеспечивающих жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом, связью), на непрерывно действующих производствах, приостановка

деятельности которых связана с тяжелыми и опасными последствиями, при несоблюдении условий, указанных в пункте 2 настоящей статьи;

• в случае объявления без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных Трудовым кодексом;

• в случаях, когда это создает реальную угрозу жизни и здоровью людей и в иных случаях, предусмотренных законами РК.

При наличии одного из вышеуказанных оснований, прокурор вправе приостановить забастовку до принятия судом соответствующего решения.

В организациях железнодорожного транспорта, гражданской авиации, здравоохранения, организациях, обеспечивающих жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом, связью), забастовка производится в том случае, если сохраняются необходимые для населения перечень и объем соответствующих услуг, определяемые на основе предварительного соглашения с местным исполнительным органом.

В непрерывно действующих производствах забастовка может проводиться только при условии обеспечения бесперебойной работы основного оборудования, механизмов.

Решение о признании забастовки незаконной принимается судом в соответствии с законами РК по заявлению работодателя или прокурора. Решение суда доводится до сведения работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки о решении суда, а при отсутствии органа, возглавляющего забастовку, – непосредственно работодателем. Работодатель обеспечивает размещение текста решения суда в местах, доступных для всеобщего обозрения. Решение суда о признании забастовки незаконной подлежит немедленному исполнению, а забастовка – прекращению.

В случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей прокурор или суд до принятия соответствующего решения вправе приостановить забастовку. Орган, возглавляющий забастовку, имеет право на обжалование решения суда в порядке, установленном законами РК. Лица, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной, несут ответственность в порядке, установленном законами РК.

При признании судом забастовки незаконной работодатель может привлечь к дисциплинарной ответственности работников, принимавших участие в организации или проведении забастовки. В процессе урегулирования коллективного трудового спора, включая проведение забастовки, запрещается *локаут*, т.е. расторжение трудовых договоров с работниками по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке, за исключением случая, предусмотренного подпунктом 22) пункта 1 статьи 52 Трудового кодекса РК.

*Право каждого на неприкосновенность жилища*. Согласно нормам ст.25 Конституции РК: «Жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда. Проникновение в жилище, про-

изводство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом».

Конституционное право на неприкосновенность жилища представляет собой важнейшее право граждан, предусмотренное также ст.146 ГК РК: «Гражданин имеет право на неприкосновенность жилища, то есть право пресекать любые попытки вторжения в жилище против его воли, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами».

Подпунктом 28) ст.2 Закона РК о жилищных отношениях, жилище определяется как отдельная жилая единица (индивидуальный жилой дом, квартира, комната в общежитии), предназначенная и используемая для постоянного проживания, отвечающая установленным санитарно-эпидемиологическим, техническим и другим обязательным требованиям.

Законом о жилищных отношениях определяется и соответствующий правовой режим различных видов жилища (жилого дома, служебного жилища, жилища, приравненного к служебному, общежития, жилого помещения (квартиры), отличающихся порядком приобретения, предоставления, пользования, утраты и т.п.).

Подпунктом 49) ст.7 УПК РК дается более расширенное определение жилища: «жилище – помещение или строение для временного или постоянного проживания одного или нескольких лиц, в том числе: собственные или арендуемые квартира, дом, садовый дом, гостиничный номер, каюта, купе; непосредственно примыкающие к ним веранды, террасы, галереи, балконы, мансардные строения, подвал и чердак жилого строения, кроме многоквартирного жилого дома, а также речное или морское судно и другие».

Конституционный принцип неприкосновенности жилища распространяется равным образом на все вышеперечисленные виды жилища.

Нарушение неприкосновенности жилища, т.е. незаконное вторжение в жилище против воли проживающего в нем лица, является преступлением, за совершение которого установлена уголовная ответственность.

«1. Незаконное вторжение в жилище против воли проживающего в нем лица, – закреплено ст.149 Уголовного кодекса РК, – наказывается штрафом в размере до двухсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот часов, либо арестом на срок до пятидесяти суток.

2. То же деяние, совершенное с применением насилия либо с угрозой его применения или группой лиц, или в ночное время или сопровождавшееся незаконным обыском, а равно незаконное выселение из жилища – наказываются штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положе-

ния, – наказываются штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмисот часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет».

Конституционное право на неприкосновенность жилища предполагает также недопущение произвольного лишения жилища. В этой связи п.1 ст.25 Конституции РК установлено: *«Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда».*

Законное проникновение в жилище возможно лишь в случаях и в порядке, установленных законом:

1) *при непредвиденных чрезвычайных ситуациях, угрожающих жизни и здоровью граждан.* В таких ситуациях возможно проникновение в жилище, помимо проживающих в нем лиц, при наводнениях, пожарах, землетрясениях, обвалах и других чрезвычайных обстоятельствах профессиональных аварийно-спасательных служб и формирований. Например, пп.2 п.3 ст.33 Закона РК от 11 апреля 2014 г. «О гражданской защите» закрепляется право спасателей, привлеченных к аварийно-спасательным и неотложным работам, на: «беспрепятственный проход на территорию, в жилище и иные помещения, на земельные участки, принадлежащие физическим и юридическим лицам, для принятия мер, направленных на спасение людей, проведения аварийно-спасательных работ, за исключением помещений, земельных участков, занимаемых дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями иностранных государств, а также представительствами международных организаций».

2) Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска, вопреки воле проживающих в нем лиц для пресечения и раскрытия преступления, которое может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, нанести ущерб безопасности страны.

Так, в соответствии с нормами ст.220 УПК РК, осмотр жилого помещения производится только с согласия проживающих в нем совершеннолетних лиц или с санкции следственного судьи. Если проживающие в нем лица являются несовершеннолетними или заведомо страдающими психическими или иными тяжкими заболеваниями или возражают против осмотра, лицо, осуществляющее досудебное расследование, выносит постановление о принудительном осмотре, которое должно быть санкционировано следственным судьей. В случае отказа в даче санкции осмотр не производится.

При необходимости производства принудительного осмотра жилого помещения лицо, осуществляющее досудебное расследование, выносит постановление о производстве осмотра и направляет его следственному судье, с одновременным направлением копии постановления прокурору.

Ходатайство о санкционировании осмотра рассматривается следственным судьей незамедлительно после поступления материалов в суд. Рас-

смотрев ходатайство и представленные материалы, следственный судья санкционирует либо мотивированным постановлением отказывает в санкционировании осмотра. Решение следственного судьи направляется лицу, осуществляющему досудебное расследование. Если жилое помещение является местом происшествия и его осмотр не терпит отлагательства, то осмотр жилого помещения может быть произведен по постановлению лица, осуществляющего досудебное расследование, но с последующим направлением материалов следственному судье в суточный срок, с одновременным направлением копии постановления прокурору. Следственный судья проверяет законность произведенного осмотра и выносит постановление о его законности или незаконности, которое приобщается к материалам уголовного дела. В случае, если принято решение о незаконности произведенного осмотра, его результаты не могут быть допущены в качестве доказательств по делу.

При осмотре жилого помещения должно быть обеспечено присутствие проживающего в нем совершеннолетнего лица. В случае невозможности его присутствия приглашаются представители местного исполнительного органа.

Согласно нормам пп. 3) ст.8 Закона РК об оперативно-розыскной деятельности, уполномоченные ее осуществлять органы: «имеют право использовать в ходе оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных действий по письменному или устному договору жилые и нежилые помещения, транспортные средства, а также иное имущество физических и юридических лиц, воинских частей с возмещением ущерба владельцам в случае его нанесения, а также расходов за счет органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и негласные следственные действия».

Подпунктом 9) ст.13 Закона РК об органах национальной безопасности также установлено, что органы национальной безопасности для выполнения возложенных на них обязанностей имеют право: «беспрепятственно входить на территорию и в помещения организаций, воинских формирований и частей, жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на принадлежащие им земельные участки в целях пресечения уголовных правонарушений, преследования лиц, подозреваемых в их совершении, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, нанести ущерб безопасности страны. О случаях насильственного вхождения в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения органы национальной безопасности уведомляют прокурора в течение двадцати четырех часов».

Право граждан РК иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество. Данное конституционное право граждан является продолжением и юридическим обеспечением п.1 ст.6 Основного Закона, установившего принципиально важную правовую норму о признании и равенстве защиты государственной и частной собственности.

В свою очередь, положения ст.26 Конституции РК конкретизированы ст.191 ГК РК (Общая часть), согласно которой, частная собственность выступает, как собственность граждан и негосударственных юридических лиц и их объединений; в частной собственности может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которые в соответствии с законодательными актами не могут принадлежать гражданам или юридическим лицам; количество и стоимость имущества, находящегося в частной собственности, не ограничивается.

Положение п.1 ст.26 Конституции РК о том, что граждане «могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество» означает, что Основным законом сняты все ограничения для законно приобретенных объектов, которые могут находиться в частной собственности. «Объекты гражданских прав, – согласно нормам ст.116 ГК РК (Общая часть), – могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте».

Основания приобретения гражданином имущества должны соответствовать закону, в частности, ст.235 ГК РК (Общая часть) – об основаниях приобретения права собственности. Конституционное положение законно *«законно приобретенное имущество»* также означает, что не могут быть в частной собственности граждан виды имущества, строго установленные ст.116 «Оборотоспособность объектов гражданских прав» ГК РК (Общая часть): изъятые из оборота, в случаях прямо указанных в законе (например, ядерное оружие, наркотики и др.); ограниченно оборотоспособные (например, оружие, сильнодействующие лекарства и т.п.); виды имущества, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо приобретение или отчуждение которых допускается по специальному разрешению (ограниченно оборотоспособные), определяются законодательством.

Институт частной собственности является одной из основ конституционного строя РК, закрепленным ст.6 Конституции РК, а также важнейшим фактором свободы личности, имеющим решающее значение в формировании гражданского общества.

Как известно, право частной собственности отвергалось Советским государством, т.к. марксистско-ленинская идеология рассматривала его как источник социальной несправедливости. Но трагический опыт коммунистического строительства в СССР показал, к каким унизительным антисоциальным последствиям, как для человека, так и для общества может принести отрицание частной собственности на практике.

Основные нормы, определяющие правовой режим функционирования частной собственности, содержатся, прежде всего, в ГК РК (Общая часть) – ст.14, 46, 123, 191, 235 и др. Согласно положениям ст.14 ГК РК (Общая часть), гражданин может иметь на праве собственности имущество, в том

числе иностранную валюту, как в пределах РК, так и за ее границами; наследовать и завещать имущество, иметь право интеллектуальной собственности на изобретения, произведения науки, литературы и искусства и т.п.

Основные нормы, определяющие содержание, структуру и правовой режим права частной собственности, содержатся также в Предпринимательском кодексе РК, а также в законах от 13 мая 2003 г. «Об акционерных обществах», от 16 июля 2000 г. «О финансовом лизинге», от 28 марта 2003г. «О кредитных товариществах» и других нормативных правовых актах.

В содержание права собственности входят правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, в том числе отчуждать это имущество в собственность другим лицам; передавать им, оставаясь собственником, свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом; отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Право собственности гражданина в отношении принадлежащего ему имущества может осуществляться им как единолично, так и совместно с другими лицами. В первом случае он выступает в качестве собственника, как физическое лицо, во втором – он становится совладельцем общей собственности или же является участником отношения собственности в составе организации, именуемой юридическим лицом.

Нормы статей 6 и 26 Конституции РК, посвященные вопросам права частной собственности, получили свое дальнейшее развитие и конкретизацию в гражданском, административном, уголовном и других отраслях законодательства, призванных поощрять, охранять и защищать право частной собственности.

Охрана частной собственности осуществляется гражданским, уголовным, административным и иным законодательством РК. Так, главой УК РК предусмотрена уголовная ответственность за такие преступления против собственности, как кража, мошенничество, грабеж, разбой и др. Например, п.1 ст.188 УК РК закрепляется: «Кража, то есть тайное хищение чужого имущества, – наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмисот часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с конфискацией имущества или без таковой».

Вместе с тем осуществление права собственности, согласно нормам ст.188 ГК РК, не должно нарушать права и охраняемые интересы других лиц и государства, наносить ущерб здоровью граждан и окружающей среде.

Согласно нормам п.2 ст.26 Конституции РК: «Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом». В соответствии с предписанием Основного Закона, ГГК РК закрепляются гарантии осуществления права собственности в связи с наследованием по закону и наследованием

по завещанию. При этом свобода завещания наследодателя является краеугольным камнем права наследования.

Пунктом 3 ст.26 Конституции РК установлена важнейшая юридическая гарантия права частной собственности: *никто не может быть лишен имущества, иначе как по решению суда.* Данное конституционное положение означает, что никакие лица, органы государства, должностные лица не вправе, ссылаясь на какой-либо нормативный правовой акт, лишать человека имущества против его воли. Собственник всегда вправе обратиться в суд, чтобы доказать неконституционность применяемых против него правовых актов или действий государственных органов и иных лиц[1].

Принудительное изъятие у собственника имущества в соответствии с нормами п.2 ст.249 ГК РК (Общая часть) не допускается, кроме случаев: 1) обращения взыскания на имущество по обязательствам собственника; 2) принудительного отчуждения имущества, которое в силу законодательных актов не может принадлежать данному лицу; 3) реквизиции; 4) конфискации; 5) отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка; 6) выкупа бесхозно содержимых культурных или исторических ценностей и в иных случаях, предусмотренных ГК РК.

Кроме того, особо устанавливается, что в случае принятия Закона РК об обращении в государственную собственность имущества, находящегося в частной собственности граждан и юридически лиц (национализация), т.е. прекращающего право частной собственности таких лиц, убытки, причиненные собственнику в результате принятия такого акта, возмещаются собственнику в полном объеме Республикой Казахстан – п.4 ст.249; ст.266 ГК РК (Общая часть).

Важной гарантией частной собственности является также положение п.3 ст.26 Конституции РК о том, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения. В этой связи в гражданском законодательстве особо выделяется институт реквизиции. Так, согласно нормам ст.253 ГК РК (Общая часть) в случае стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества и по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законодательными актами, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). При этом оценка, по которой собственнику была возмещена стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в судебном порядке. Кроме того, лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества.

---

[1] Более подробно см.: *Стамкулов У.М., Артемьева Е.А.* Основы права собственности в решениях Конституционного Совета. – В кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма – Алматы, 2015. – СС. 258-268.

*Право каждого на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности.* Принципиальное положение для совершенствования институциональных механизмов рыночной экономики в Казахстане имеют нормы п.4 ст.26 Конституции Республики, согласно которым: «Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности».

Как известно, в советский период предпринимательская деятельность граждан была запрещена законом, т.к. такая деятельность считалась несовместимой с принципами социалистического коллективного труда. В настоящее время в сочетании с правом частной собственности право на свободу предпринимательской деятельности выступает правовой базой развития рыночной экономики в Казахстане, инициируя социально-экономическую активность граждан, как естественную основу утверждающихся в стране рыночных отношений. В этом заключается историческое значение конституционного закрепления свободы предпринимательской деятельности.

Так, основополагающее значение для становления и развития свободы предпринимательской деятельности в 1990-е гг. имели Закон КазССР от 11 декабря 1990 г. «О свободе хозяйственной деятельности и развитии предпринимательства в Казахской ССР», Закон РК от 4 июля 1992 г. «О защите и поддержке частного предпринимательства», Закон РК от 19 июня 1997 г. «Об индивидуальном предпринимательстве», Закон РК от 19 июня 1997 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства», Закон РК от 31 января 2006 г. «О частном предпринимательстве», Указ Президента РК от 27 апреля 1998 г. «О защите прав граждан и юридических лиц на свободу предпринимательской деятельности» и др.

В современных условиях всестороннее стимулирование и поддержка массового предпринимательства определены в качестве приоритетов развития в соответствии со Стратегией «Казахстан -2050» и Концепцией по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира. В этой связи Правительством РК принято постановление от 29 декабря 2016 г. «Об утверждении Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы»,ориентированное на создание эффективной системы получения востребованных на рынке труда профессиональных навыков и квалификаций, развитие массового предпринимательства. Запланированные меры в рамках Программы будут способствовать решению обозначенных проблем через содействие продуктивной занятости населения путем повышения потенциала трудовых ресурсов и вовлечения граждан в предпринимательство в соответствии с лучшими практиками стран ОЭСР.

В настоящее время вопросы, связанные с реализацией конституционного права каждого на свободу предпринимательской деятельности регулируются, прежде всего, Предпринимательским кодексом РК. Его нормы

определяют правовые, экономические и социальные условия и гарантии, обеспечивающие свободу предпринимательства в Казахстане, регулируют общественные отношения, возникающие в связи с взаимодействием субъектов предпринимательства и государства, в том числе государственным регулированием и поддержкой предпринимательства.

Предпринимательством, согласно нормам п.1 ст.2 Предпринимательского Кодекса РК, является самостоятельная, инициативная деятельность граждан, оралманов и юридических лиц, направленная на получение чистого дохода путем использования имущества, производства, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг, основанная на праве частной собственности (частное предпринимательство) либо на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственного предприятия (государственное предпринимательство).

Субъектами предпринимательства являются граждане, оралманы и негосударственные коммерческие юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность (субъекты частного предпринимательства), государственные предприятия (субъекты государственного предпринимательства). Физическое лицо, являющееся субъектом предпринимательства, регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя в порядке, предусмотренном Предпринимательским Кодексом. Юридическое лицо, являющееся субъектом предпринимательства, может быть создано в организационно-правовой форме, предусмотренной Гражданским кодексом РК. Их предпринимательская деятельность осуществляется от имени, за риск и под имущественную ответственность предпринимателя, и может быть ограничена исключительно законами РК.

Субъекты частного предпринимательства вправе осуществлять любые виды предпринимательской деятельности, иметь свободу доступа на рынки товаров, работ и услуг, если иное не установлено законами; осуществлять предпринимательство с использованием наемного труда в соответствии с законами; самостоятельно устанавливать цены на производимые товары, работы, услуги, за исключением случаев, установленных Предпринимательским кодексом РК и законами; осуществлять внешнеэкономическую деятельность в пределах своей правоспособности; учреждать объединения субъектов предпринимательства и участвовать в них; обращаться в суд, арбитраж, к Уполномоченному по защите прав предпринимателей Казахстана и в иные органы для защиты своих прав и законных интересов, а также осуществлять иные права, не ограниченные законами.

Для целей оказания государственной поддержки и применения иных норм законодательства РК в зависимости от среднегодовой численности работников и среднегодового дохода субъекты предпринимательства, в соответствии с положениями ст.24 Предпринимательского кодекса РК, относятся к следующим категориям: *субъекты малого предпринимательства* (в том числе субъекты микропредпринимательства); *субъекты среднего предпринимательства; субъекты крупного предпринимательства.*

Так, государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в соответствии с положениями ст.232 Предпринимательского Кодекса РК, включает:

• создание условий для использования субъектами малого и среднего предпринимательства государственных финансовых, материально-технических и информационных ресурсов, а также научно-технических разработок и технологий;

• установление упрощенного порядка государственной регистрации и ликвидации; установление оптимального режима налогообложения;

• принятие программ кредитования малого и среднего предпринимательства;

• создание системы привлечения и использования инвестиций, в том числе иностранных, для поддержки и развития малого и среднего предпринимательства;

• содействие внешнеторговой деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства;

• консультирование субъектов малого и среднего предпринимательства по вопросам участия в государственных закупках товаров, работ и услуг, а также организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров путем развития существующих и создания новых учебных и исследовательских центров, консалтинговых организаций и информационных систем поддержки и развития малого и среднего предпринимательства;

• реализацию международных программ и проектов по обмену опытом в области развития малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, в целях стимулирования развития субъектов предпринимательства государством проводится комплекс мер, направленных на создание благоприятных правовых, экономических, социальных условий и гарантий для реализации предпринимательской инициативы. Взаимодействие субъектов предпринимательства и государства направлено на создание благоприятных условий для развития предпринимательства и общества, стимулирование предпринимательской инициативы в РК. Государственное стимулирование предпринимательской деятельности осуществляется, в том числе, посредством обеспечения защиты и поддержки предпринимательства.

При этом в целях защиты свободы предпринимательской деятельности не допускаются незаконное вмешательство государства в дела субъектов предпринимательства, их объединений, а также указанных объединений в дела государства и возложение на них функций государственных органов, а также принятие государственными органами нормативных правовых актов, устанавливающих привилегированное положение отдельно взятых субъектов предпринимательства.

Нарушение казахстанского законодательства в сфере предпринимательства и воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, согласно нормам ст.320 Предпринимательского кодекса РК, влекут

ответственность, установленную законами РК. Все убытки, понесенные субъектом предпринимательства вследствие воспрепятствования его законной предпринимательской деятельности, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством РК.

Свободное осуществление законной предпринимательской деятельности несовместимо со злоупотреблениями предпринимателя, связанными с его доминирующим или монопольным положением на рынке, антиконкурентными соглашениями и согласованными действиями субъектов рынка, а также с созданием условий для недобросовестной конкуренции. В этой связи п.4 ст.26 Конституции РК закрепляется: *«Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается».*

В целях реализации свободы предпринимательства введено антимонопольное регулирование, как комплекс экономических, административных и законодательных актов, осуществляемых государственным органом с целью обеспечения условий для развития рыночной конкуренции, ограничения монополистической деятельности и установления ценовой политики в сфере естественных монополий.

Осуществляя предпринимательскую деятельность, хозяйствующие субъекты не вправе преследовать и цели недобросовестной конкуренции (неправомерное использование средств индивидуализации товаров, работ, услуг, а также объектов авторского права; неправомерное использование товара другого производителя; копирование внешнего вида изделия; дискредитация субъекта рынка; заведомо ложная, недобросовестная и недостоверная реклама и т.п.), запрещаемой законом. *«Недобросовестной конкуренцией, – согласно нормам ст.177 Предпринимательского кодекса РК, – являются любые действия в конкуренции, направленные на достижение или предоставление неправомерных преимуществ. Недобросовестная конкуренция запрещается».*

*Право на государственную защиту брака и семьи, материнства, отцовства и детства.* РК, как формирующееся социальное государство, особое внимание уделяет вопросам государственной защиты и охраны брака и семьи, материнства, отцовства и детства, создавая для этого необходимые правовые, экономические и социальные условия. Пунктом 1 ст.2 Кодекса РК о браке (супружестве) и семьезакрепляется: «Брак (супружество) и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства».

Брачно-семейное законодательство РК основывается на принципах: добровольности брачного (супружеского) союза мужчины и женщины; равенства прав супругов в семье; недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи; разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию; приоритета семейного воспитания детей, заботы об их развитии и благосостоянии; приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних, пожилых и нетрудоспособных членов семьи; обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав,

возможности судебной защиты этих прав; поддержания здорового образа жизни всех членов семьи.

При этом запрещаются любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак (супружество) и в семейных отношениях по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расы, национальности, языка, отношения к религии или по любым иным обстоятельствам.

Права граждан в брачно-семейных (супружеско-семейных) отношениях могут быть ограничены только на основании закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Таким образом, право на государственную защиту брака и семьи – это охраняемая и гарантированная Конституцией РК возможность гражданина обращаться к государственным органам и должностным лицам за содействием и помощью для укрепления брачно-семейных (супружеско-семейных) отношений и охраны законных прав и интересов членов семьи. Защита брака и семьи государством состоит в создании социально-экономических предпосылок существования здоровой, потенциально прочной семейной общности, способной удовлетворить потребности образующих ее лиц.

Брак (супружество), согласно нормам пп. 26) ст.1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, – это равноправный союз между мужчиной и женщиной, заключенный при свободном и полном согласии сторон в установленном законом РК порядке, с целью создания семьи, порождающий имущественные и личные неимущественные права и обязанности между супругами.

В РК признается брак (супружество), заключенный только государственными органами. Брак (супружество), заключенный по религиозным обрядам и церемониям, не приравнивается к зарегистрированному в регистрирующих органах браку (супружеству) и не порождает соответствующих правовых последствий.

Браком (супружеством) не признается также фактическое сожительство как мужчины и женщины, так и лиц одного пола. Для заключения брака (супружества) необходимы свободное и полное согласие мужчины и женщины, вступающих в брак (супружество), и достижение ими брачного (супружеского) возраста.

Брачный (супружеский) возраст устанавливается для мужчин и женщин в восемнадцать лет. Регистрирующие органы по месту государственной регистрации заключения брака (супружества) снижают брачный (супружеский) возраст на срок не более двух лет при наличии следующих уважительных причин: беременности; рождении общего ребенка.

Ходатайство о снижении брачного (супружеского) возраста, допускается только с согласия лиц, вступающих в брак (супружество), может быть подано желающими вступить в брак (супружество) и их родителями либо

попечителями с указанием причин, вызывающих необходимость снижения установленного брачного (супружеского) возраста.

Брак (супружество) между лицами, не достигшими брачного (супружеского) возраста, или лица, достигшего брачного (супружеского) возраста, с лицом, не достигшим брачного (супружеского) возраста, разрешается только с письменного согласия родителей либо попечителей лиц, не достигших брачного (супружеского) возраста.

Брак (супружество) не может быть заключен при наличии обстоятельств, указанных в ст.11 Кодекс РК о браке (супружестве) и семье: «между: 1) лицами одного пола; 2) лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке (супружестве); 3) близкими родственниками; 4) усыновителями и усыновленными, детьми усыновителей и усыновленными детьми».

Семья, согласно нормам пп.29) ст.1 Кодекса о браке (супружестве) и семье, представляет собой «круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака (супружества), родства, свойства, усыновления (удочерения) или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений».

Государственная защита материнства регулируется соответствующими нормами Кодекса РК о здоровье народа и системе здравоохранения и обеспечивается проведением медицинских осмотров в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, динамическим наблюдением и оздоровлением женщин репродуктивного возраста; лечением по медицинским показаниям основных заболеваний, непосредственно влияющих на репродуктивное здоровье женщин и здоровье ребенка, при поступлении в стационар по уходу за больным ребенком.

Для поддержки материнства и детства законодательством предусматривается получение государственных пособий из республиканского бюджета неработающими родителями в случаях рождения и ухода за ребенком, а работающими родителями – социальных выплат из Государственного фонда социального страхования. Государством субсидируются пенсионные взносы женщин, находящихся в декретном отпуске, выплачивается пособие многодетным матерям, награжденным подвесками *«Алтыналқа»*, *«Күмісалқа»* и имеющим звание *«Мать-героиня»*. Ежемесячное государственное пособие получают и родители, воспитывающие ребенка-инвалида, а также совершеннолетнего инвалида первой группы с детства. Введено также государственное пособие многодетным семьям без учета их доходов, в дифференцированных размерах в зависимости от числа детей от 42500 тенге (четверо детей) до 74400 (семь и более детей). Так, на 1 февраля 2020 г. Такая адресная социальная помощь назначена более 37,4 тысячам семей. При этом для детей из малообеспеченных семей государством введен гарантированный социальный пакет.

В НПКС РК от 10 апреля 2018 г.[1] спорный пункт 5 статьи 47 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье был признан соответствующим Конституции.

При этом было высказано согласие с мнением ряда участников конституционного производства о том, что в целях наилучшего обеспечения интересов матери и ребенка, права которых затрагиваются рассматриваемым положением п.5 ст. 47 Кодекса, целесообразны соответствующие законодательные меры, направленные на максимальную гармонизацию мер государственной защиты конституционных ценностей, совершенствование брачно-семейного законодательства и унификацию используемой в нем специальной терминологии. Правительству РК рекомендовано с целью более полного обеспечения прав и свобод матери и ребенка рассмотреть вопрос об инициировании поправок в Кодекс в соответствии с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

В Конституции РК впервые закреплена государственная защита отцовства, что находит свое правовое выражение в закреплении Кодексом РК о браке (супружестве) и семье принципов равенства прав супругов в семье; разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию; приоритетной защиты прав и интересов пожилых и нетрудоспособных членов семьи; обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, а также возможности судебной защиты этих прав.

*Право граждан РК на получение минимального размера заработной платы и пенсии.* Согласно нормам п.1 ст.28 Основного Закона, гражданину РК гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии. Реализация данного конституционного права граждан гарантируется государством путем создания различных систем и структур социального обеспечения за счет средств государственного социального страхования, а также посредством законодательного возложения этой обязанности на работодателей независимо от формы собственности.

*Минимальный размер заработной платы* является минимальным социальным стандартом в сфере труда, установленным Законом РК от 19 мая 2015 г. «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях».Согласно нормам ст.12 данного Закона: «1. Минимальный социальный стандарт «Минимальный размер месячной заработной платы» содержит: 1) норму рабочего времени в месяц;2) нормы труда (трудовые обязанности) работника первого разряда в нормальных условиях. 2. Минимальный размер месячной заработной платы, устанавливаемый ежегодно законом РК о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, не должен быть ниже прожиточного минимума».

[1] НПКС РК от 10 апреля 2018 г. «О проверке конституционности пункта 5 статьи 47 Кодекса Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье» по представлению Специализированного межрайонного суда по делам несовершеннолетних Карагандинской области».

«Минимальный размер месячной заработной платы, – закрепляется пп.3 п.1 ст.1 Трудового кодекса РК, – гарантированный минимум денежных выплат работнику простого неквалифицированного (наименее сложного) труда при выполнении им трудовых обязанностей в нормальных условиях и при нормальной продолжительности рабочего времени, установленных настоящим Кодексом, в месяц».

Минимальный размер месячной заработной платы, устанавливаемый ежегодно на соответствующий финансовый год законом РК о республиканском бюджете, как установлено п.1 ст.104 Трудового кодекса РК, не должен быть ниже прожиточного минимума и не включает в себя доплат и надбавок, компенсационных и социальных выплат, премий и других стимулирующих выплат и выплачивается пропорционально отработанному времени.

Так, в соответствии с предписаниями Закона РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы», с 1 января 2019 г. минимальный размер заработной платы составляет – 42 500 тенге.

Ориентиром исчисления минимального размера заработной платы является *прожиточный минимум.* Согласно нормам п.1 ст.18 Закона РК от 19 мая 2015 г. «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях»: «Прожиточный минимум – минимальный денежный доход на одного человека, равный по величине стоимости минимальной потребительской корзины.

Минимальная потребительская корзина представляет собой минимальный набор продуктов питания, товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека, в натуральном и стоимостном выражении и состоит из: 1) продовольственной корзины; 2) фиксированной доли расходов на непродовольственные товары и услуги».

Величина прожиточного минимума, определяемая в целом по РК, является основой для установления минимального размера месячной заработной платы. Размер месячной заработной платы и величина прожиточного минимума устанавливаются ежегодно с учетом прогнозного уровня инфляции Законом о республиканском бюджете.

*Минимальный размер пенсии* устанавливается Законом РК о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год только для получателей пенсионных выплат по возрасту – участников солидарной пенсионной системы.

Минимальный социальный стандарт *«Размер минимальной пенсии»*, согласно положениям ст.20 Закона РК о минимальных социальных стандартах и их гарантиях, содержит норматив размера *минимальной пенсии,* устанавливаемого на соответствующий финансовый год Законом о республиканском бюджете. Данный норматив размера минимальной пенсии применяется при назначении пенсионных выплат в соответствии с законодательством РК о пенсионном обеспечении.

При этом минимальный размер пенсии гарантируется лицам, выработавшим по состоянию на 1 января 1998 г. трудовой стаж: для мужчин не менее 25 лет, для женщин – не менее 20 лет. Так, Законом РК «О республикан-

ском бюджете на 2019-2021 годы» с 1 января 2019 г. установлен *следующий минимальный размер пенсии* в Казахстане – 36 108 тенге.

*Право гражданина РК на социальное обеспечение по возрасту.* С 1998г. Казахстан приступил к реформированию пенсионной системы и осуществлению постепенного перехода от социального принципа солидарности поколений к принципу *персональных пенсионных сбережений*. В результате проведенной реформы, осуществленной с учетом международного опыта функционирования систем социального обеспечения, в стране создана и функционирует многоуровневая система пенсионного обеспечения; увеличивается ежегодное финансирование пенсионной программы; обеспечивается неуклонный рост размеров пенсионных выплат; накоплен практический опыт внедрения и функционирования накопительной системы; растут пенсионные накопления граждан.

В Казахстане с 2013 г. действует Единый накопительный пенсионный фонд, с 2014 г. введено субсидирование обязательных пенсионных взносов для работающих женщин в период их нахождения в отпусках по уходу за детьми до одного года, способствующее увеличению их пенсионных накоплений, достижению адекватного уровня пенсионного обеспечения; обязательные профессиональные пенсионные взносы за счет средств работодателей в пользу работников, занятых во вредных (особо вредных) условиях труда. Принята Концепция дальнейшей модернизации пенсионной системы РК до 2030 г., утвержденная Указом Президента РК от 18 июня 2014 г.

Современная пенсионная система РК основана на дальнейшем усилении солидарной ответственности государства, работодателей и самих работников за пенсионное обеспечение граждан. В соответствии с Концепцией дальнейшей модернизации пенсионной системы РК до 2030 г, для обеспечения адекватности пенсионных выплат при достижении пенсионного возраста, предусматривается: индексация размеров солидарных пенсий с опережением уровня инфляции на два процента будет проводиться на ежегодной основе; введение нового условно-накопительного компонента пенсионной системы в целях усиления трехсторонних трудовых отношений в пенсионном обеспечении населения и стимулирования граждан к формализации трудовых отношений и повышения ответственности работодателей. 5%-ые обязательные пенсионные взносы работодателя перечисляются на условные пенсионные счета работников, открытые в Едином накопительном пенсионном фонде.

Каждому получателю пенсионных выплат по возрасту, пенсионных выплат за выслугу лет (до 1 января 2016 г.) и накопительной пенсии представляется *государственная базовая пенсия* в зависимости от участия в пенсионной системе. При этом в стаж участия включается стаж, выработанный в солидарной пенсионной системе (трудовой стаж на 1 января 1998 г.), а также периоды, за которые осуществлялась уплата обязательных пенсионных взносов.Размергосударственной базовой пенсии в зависимости от стажа участия в пенсионной системе может достигать до 100% величины

прожиточного минимума (Законом РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы» установлена следующая величина прожиточного минимума для исчисления размеров базовых социальных выплат – 29 698 тенге). Минимальный размер государственной базовой пенсионной выплаты, согласно нормам Закона РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы» составил – 16 037 тенге.

При отсутствии трудового стажа, как до 1998 г., так и после, гражданам представляется *государственная базовая пенсия* в размере 54% от величины прожиточного минимума, как минимальный социальный стандарт, предусмотренный Законом РК «О минимальных стандартах». Так, Законом РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы» установлена следующая величина прожиточного минимума для исчисления размеров базовых социальных выплат – 29 698 тенге.

*Право гражданина РК на социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям*. В соответствии с нормами п.1 ст.28 Конституции, гарантируемыми гражданину Республики социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям, в Казахстане производится:

• ежегодное повышение размеров государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, специальных государственных пособий из республиканского бюджета;

• регулярное изменение структуры прожиточного минимума путем увеличения фиксированной доли расходов на непродовольственные товары и услуги в ее структуре в целях оказания влияния на рост базовых социальных выплат;

• в рамках оптимизации социальных выплат с 1 января 2018 г. два вида ежемесячных пособий, получаемых инвалидами, объединены в единое пособие путем повышения размера государственных социальных пособий по инвалидности на размер упраздняемого специального государственного пособия для соответствующей категории инвалидов. Выплата специального государственного пособия сохранится только для инвалидов, являющихся пенсионерами или жителями г. Байконур;

• в целях реализации дополнительной формы социальной защиты работающих граждан, являющихся участниками системы социального страхования, осуществляются также социальные выплаты при наступлении социальных рисков (утраты трудоспособности, потери кормильца, потери работы, на случай потери дохода в связи с беременностью и родами, в связи с уходом за ребенком по достижении им возраста одного года).

• с 1 января 2017 г. повышены социальные выплаты по утрате трудоспособности и по потере кормильца из Государственного фонда социального страхования на 7%.

Размер социальных пособий, гарантируемых государством, исчисляется из величины прожиточного минимума и не зависит от наличия трудового стажа, материального положения получателей таких пособий.

Государственные социальные пособия по инвалидности назначаются в случае инвалидности, независимо от того, прекращена работа ко времени обращения за пособием или продолжается, а также независимо от того, когда наступила инвалидность – в период работы или службы, до поступления на работу или после прекращения работы. При этом если назначенный размер пенсии окажется ниже государственного социального пособия по инвалидности, то дополнительно к этой пенсии осуществляется доплата до размера государственного социального пособия по инвалидности.

Право на государственное социальное пособие по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего, состоявшие на его иждивении. Нетрудоспособными членами семьи считаются дети (в том числе усыновленные, пасынки и падчерицы), братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет и старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет. При этом братья, сестры и внуки считаются нетрудоспособными членами семьи при условии, если они не имеют трудоспособных родителей, пасынки и падчерицы, если они не получали алиментов от родителей. Отец, мать (в том числе усыновители), жена, муж считаются нетрудоспособными членами семьи при условии, если они достигли пенсионного возраста в соответствии с законодательством о пенсионном обеспечении и некоторые другие категории родственников.

Члены семьи умершего считаются состоявшими на его иждивении, если они находились на его полном содержании или получали от него помощь, которая была бы для них постоянным и основным источником средств к существованию. Государственное социальное пособие по случаю потери кормильца устанавливается на весь период, в течение которого член семьи умершего считаются нетрудоспособным, а членам семьи, достигшим возраста, дающего право на получение пенсионных выплат в соответствии с Законом РК «О пенсионном обеспечении» – пожизненно.

При этом лицам, имеющим одновременно право на государственное социальное пособие по инвалидности и государственное социальное пособие по случаю потери кормильца, назначается одно пособие по их выбору.

Государство также дополнительно гарантирует гражданам право на получение социальных выплат из Государственного фонда социального страхования при наступлении случаев риска по видам обязательного социального страхования на условиях, установленных Законом РК от 16 ноября 2015 г. «Об обязательном социальном медицинском страховании».

Обязательное социальное медицинское страхование распространяется только на граждан, за которых уплачены социальные отчисления. Право на медицинскую помощь в системе обязательного социального медицинского страхования имеют лица, за которых осуществлялась *уплата отчислений и (или) взносов в Государственный фонд социального страхования*

(работники, индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой, лица, самостоятельно уплачивающие взносы и др.).

Право на медицинскую помощь также гарантируется лицам, указанным в ст.26 Закона об обязательном социальном медицинском страховании (дети, инвалиды, неработающие оралманы, лица, зарегистрированные в качестве безработных, получатели пенсионных выплат, лица, обучающиеся по очной форме обучения в организациях среднего, технического и профессионального, послесреднего, высшего образования, а также послевузовского образования и др.), также в п.7 ст.28 Закона (военнослужащие; сотрудники специальных государственных органов; сотрудники правоохранительных органов).

Страховые выплаты Государственного фонда социального страхования выплачиваются при утрате трудоспособности (установления инвалидности), потери работы, потери дохода в связи с беременностью и родами, усыновлением (удочерением) новорожденного ребенка (детей), уходом за ребенком по достижении им возраста одного года. При этом размеры страховых выплат зависят от стажа участия в системе обязательного социального медицинского страхования, степени утраты трудоспособности или количества иждивенцев и среднего дохода, полученного в течение 24 месяцев (или 12 месяцев при потере дохода в связи с беременностью и родами), предшествовавших случаю риска по видам обязательного социального страхования на условиях, установленных Законом об обязательном социальном медицинском страховании.

Система социального обеспечения в случаях утраты трудоспособности, связанной с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием в РК также представлена страховыми выплатами из иных страховых организаций, кроме Государственного фонда социального страхования. Выплаты из таких страховых организаций осуществляются только в том случае, если работодатель отчислял страховые взносы в пользу пострадавшего лица. Размер страховых выплат в данном случае зависит от дохода работника, полученного до увечья и степени утраты профессиональной трудоспособности.

В Казахстан установлены и иные государственные социальные пособия (государственные социальные пособия семьям, имеющим детей, пособия по временной нетрудоспособности и др.).

Согласно нормам п.2 ст.28 Конституции РК: *«Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность».* Данная конституционная норма означает, что граждане могут по собственному волеизъявлению заключать страховые договора со страховыми организациями.

Правовые основы добровольного социального страхования установлены Законом РК от 18 декабря 2000 г. «О страховой деятельности». «Страхование, – в соответствии с п.1 ст.4 данного Закона, – представляет собой комплекс отношений по защите законных имущественных интересов фи-

зического или юридического лица при наступлении страхового случая или иного события, определенного договором страхования, посредством страховой выплаты, осуществляемой страховой организацией».

Добровольное страхование – это страхование, осуществляемое в силу волеизъявления сторон страхового договора. Виды, условия и порядок добровольного страхования определяются соглашением сторон договора. При этом объектом страхования может быть любой интерес граждан или юридического лица, за исключением противоправных интересов страхователя. Например, п.2. ст.7 Закона о страховой деятельности закрепляется: «Аннуитетное страхование представляет собой совокупность видов накопительного страхования, предусматривающих осуществление периодических страховых выплат в виде пенсии или ренты в течение установленного договором срока или пожизненно в случаях достижения застрахованным определенного возраста, утраты трудоспособности (по возрасту, по инвалидности, по болезни), смерти кормильца, безработицы или иных случаях, приводящих к снижению или потере застрахованным личных доходов».

*Право граждан РК на охрану здоровья.* Охрана здоровья в РК включает совокупность мер политического, социально-экономического, правового, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемиологического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого гражданина, поддержание его активной долголетней жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Основным нормативным правовым актом, конкретизирующим правовые вопросы конституционного права граждан на охрану здоровья, является Кодекс РК о здоровье народа. В Кодексе определены задачи государства в области охраны здоровья, основы организации медицинской помощи населению, государственного регулирования и управления в области охраны здоровья, права, обязанности и ответственность медицинских и фармацевтических работников, порядок проведения медицинской экспертизы и другие важнейшие вопросы охраны здоровья населения.

Государственная политика в области здравоохранения проводится на основе принципов обеспечения равенства прав граждан на получение безопасной, эффективной и качественной медицинской помощи; охраны материнства и детства; обеспечения гарантированного объема бесплатной медицинской помощи; приоритетности профилактической направленности в деятельности системы здравоохранения; доступности медицинской помощи; постоянного повышения качества медицинской помощи; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; отнесения здоровья населения, безопасности, эффективности и качества лекарственных средств к факторам обеспечения национальной безопасности и других руководящих начал в области охраны здоровья населения.

Согласно Кодексу граждане имеют право на:

• получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РК;

• обеспечение лекарственными средствами и медицинскими изделиями в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, в том числе отдельных категорий граждан с определенными заболеваниями (состояниями) бесплатными и (или) льготными лекарственными средствами и медицинскими изделиями на амбулаторном уровне в соответствии с перечнем, определяемым уполномоченным органом;

• свободный выбор медицинской организации, качественную и своевременную медицинскую помощь;

• дополнительные медицинские услуги сверх гарантированного объема бесплатной медицинской помощи за счет собственных средств, средств самих организаций, системы добровольного медицинского страхования и иных незапрещенных источников;

• получение медицинской помощи за рубежом за счет бюджетных средств при наличии показаний в порядке, определяемом уполномоченным органом;

• возмещение вреда, причиненного здоровью неправильным назначением и применением медицинскими работниками лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники;

• удостоверение факта временной нетрудоспособности с выдачей листа временной нетрудоспособности или справки о временной нетрудоспособности;

• безвозмездное получение от государственных органов, организаций и лечащего врача в пределах их компетенции достоверной информации о методах профилактики, диагностики, лечения заболевания и медицинской реабилитации, клинических исследованиях, факторах, влияющих на здоровье, включая состояние окружающей среды, условия труда, быта и отдыха, здоровом питании и безопасности пищевых продуктов, в том числе заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы;

• получение от государственных органов, независимых экспертных организаций и субъектов в сфере обращения лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники информации о безопасности, эффективности и качестве реализуемых лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники;

• обжалование действий (бездействия) медицинских и фармацевтических работников в организацию здравоохранения, вышестоящий орган и (или) в судебном порядке;

• ходатайство о привлечении независимых экспертов в случае несогласия с выводами государственной медицинской экспертизы;

• добровольное волеизъявление о возможности изъятия у них после смерти тканей (части ткани) и (или) органов (части органов) в целях трансплантации.

*Право граждан на получение бесплатного среднего образования в государственных учебных заведениях.*

Пунктом 1 ст.30 Конституции РК закрепляется: *«Гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях. Среднее образование обязательно».*

Государственная политика в области образования, согласно нормам п.1 ст.3 Закона РК об образовании, основывается на принципах равенства прав всех на получение качественного образования; приоритетности развития системы образования; доступности образования всех уровней для населения с учетом интеллектуального развития, психофизиологических и индивидуальных особенностей каждого лица; приоритета жизни и здоровья человека, свободного развития личности, уважения прав и свобод человека; разнообразия организаций образования по формам собственности, формам обучения и воспитания, направлениям образования и т.д.

Право на образование, в соответствии с нормами ст.8 Закона об образовании, обеспечивается государством путем развития системы образования, совершенствования правовой основы ее функционирования и создания необходимых социально-экономических условий для получения образования в соответствии с Конституцией РК.

Государство обеспечивает получение гражданами РК бесплатного предшкольного, начального, основного среднего, общего среднего, технического и профессионального образования с присвоением выпускникам рабочей квалификации или рабочих квалификаций в рамках одной специальности, а также на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования, если образование каждого из этих уровней гражданин Республики получает впервые, за исключением образования, получаемого в военных, специальных учебных заведениях.

В данном вопросе особую актуальность приобретает требование Президента РК К.К. Токаева, озвученное в Послании Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года, следующего содержания: «Наши дети должны получать качественное образование вне зависимости от места проживания и языка обучения».

Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в РК, а также въехавшие в Казахстан с целью воссоединения семьи, имеют равные с гражданами РК права на получение предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном Министерством образования и науки РК.

При этом лицам без гражданства, постоянно проживающим в Казахстане, предоставляется право на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского

образования, если образование каждого из этих уровней они получают впервые, за исключением военных, специальных учебных заведений.

Право на получение иностранцами на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования определяется международными договорами РК, за исключением лиц, обучающихся по стипендиальным программам.

Система образования в РК, основанная на принципе непрерывности и преемственности общеобразовательных учебных и образовательных программ, включает следующие уровни образования: дошкольное воспитание и обучение; начальное образование; основное среднее образование; среднее образование (общее среднее образование, техническое и профессиональное образование); послесреднее образование; высшее образование; послевузовское образование.

Основными видами организаций среднего образования, согласно нормам ст.31 Закона РК об образовании, являются общеобразовательная школа, малокомплектная школа, гимназия, лицей, профильная школа, на обучение в 1 класс которых принимаются дети с шести лет. В целях реализации принципа обязательности среднего образования установлено, что исключение из государственных организаций среднего образования детей до шестнадцатилетнего возраста допускается в исключительных случаях по решению органа государственного управления организацией образования за совершение противоправных действий, грубое и неоднократное нарушение устава организации образования. Решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимается только с согласия органов опеки и попечительства. Решение об исключении несовершеннолетних, состоящих на учете службы пробации, из государственных организаций среднего образования принимается с согласия службы пробации.

В целях реализации конституционного права граждан на среднее образование государством полностью или частично компенсируются расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования. Так, пп.21) ст.4 Закона РК об образовании установлено, что Правительство РК утверждает правила формирования, направления расходования и учета средств, выделяемых на оказание финансовой и материальной помощи обучающимся и воспитанникам государственных учреждений образования из семей, имеющих право на получение государственной адресной социальной помощи, а также из семей, не получающих государственную адресную социальную помощь, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, и детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, проживающим в семьях, детям из семей, требующих экстренной помощи в результате чрезвычайных ситуаций, и иным категориям обучающихся и воспитанников, определяемым коллегиальным органом управления организации образования, в размере

не менее двух процентов от бюджетных средств, выделяемых на текущее содержание общеобразовательных школ.

Государство полностью или частично компенсирует расходы на содержание граждан Казахстана, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования. К категории граждан, которым оказывается социальная помощь, согласно п.4 ст.8 Закона РК об образовании, относятся:

• дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей;

• дети с ограниченными возможностями в развитии, инвалиды и инвалиды с детства, дети-инвалиды;

• дети из многодетных семей;

• дети, находящиеся в центрах адаптации несовершеннолетних и центрах поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

• дети, проживающие в школах-интернатах общего и санаторного типов, интернатах при школах;

• дети, воспитывающиеся и обучающиеся в специализированных интернатных организациях образования для одаренных детей;

• воспитанники интернатных организаций;

• дети из семей, имеющих право на получение государственной адресной социальной помощи, а также из семей, не получающих государственную адресную социальную помощь, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума;

• дети, которые по состоянию здоровья в течение длительного времени обучаются по программам начального, основного среднего, общего среднего образования на дому или в организациях, оказывающих стационарную помощь, а также восстановительное лечение и медицинскую реабилитацию;

• иные категории граждан, определяемые законами РК;

• иные категории граждан, определяемые по решению Правительства РК.

Для граждан, которые по состоянию здоровья в течение длительного времени не могут посещать организации среднего образования, организуется индивидуальное бесплатное обучение на дому или в организациях, оказывающих стационарную помощь, а также восстановительное лечение и медицинскую реабилитацию.

Государство, реализуя цели инклюзивного образования, обеспечивает гражданам с ограниченными возможностями в развитии специальные условия для получения ими образования, коррекции нарушения развития и социальной адаптации на всех уровнях образования. Государством гарантируется также функционирование малокомплектных школ и интернатных организаций для обеспечения права на получение начального, основного среднего, общего среднего образования детьми, проживающими в населенных пунктах с малой численностью жителей.

Государством предусматриваются и дополнительные меры для обеспечения права граждан на бесплатное среднее образование с учетом соци-

ального положения отдельных групп населения. Так, местные исполнительные органы района (города областного значения) обязаны обеспечивать предоставление начального, основного среднего и общего среднего образования, включая вечернюю (сменную) форму обучения, и общего среднего образования, предоставляемого через организации интернатного типа.

Для лиц, нуждающихся в длительном лечении, а также для детей и подростков с ограниченными возможностями в развитии, согласно нормам ст.19 Закона РК об образовании, разрабатываются и внедряются специальные учебные программы, реализуемые в специальных организациях образования, предусмотренных законами РК, в общеобразовательных школах, организациях технического и профессионального образования или на дому. Специальные учебные программы, разрабатываемые на основе общеобразовательных учебных программ дошкольного, начального, основного среднего, общего среднего образования, образовательных программ технического и профессионального образования, направлены на обучение и развитие детей с особыми образовательными потребностями, учитывают психофизические особенности и познавательные возможности обучающихся и воспитанников, определяемые с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогических консультаций.

*Право граждан на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении.* Пунктом 2 ст.30 Конституции РК закрепляется: «Гражданин имеет право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении». В соответствии с нормами ст.35 Закона об образовании, высшее образование приобретается гражданами, имеющими общее среднее или техническое и профессиональное, или послесреднее образование.

Образовательные программы высшего образования, направленные на подготовку высококвалифицированных кадров в соответствии с потребностями отраслей экономики с присуждением степени *«бакалавр»* или присвоением квалификации *«специалист»*, реализуются в организациях высшего и (или) послевузовского образования в формах очного обучения и (или) экстерната

Основными видами организаций высшего и послевузовского образования являются национальный исследовательский университет, национальная организация высшего и (или) послевузовского образования, исследовательский университет, университет, академия, институт и приравненные к ним (консерватория, высшая школа, высшее училище).

Порядок приема на обучение в организации высшего образования определяется, согласно нормам ст.26 Закона об образовании, типовыми правилами приема в организации образования соответствующего типа, за исключением Академии правосудия, военных, специальных учебных заведений.

Прием на обучение в организации образования, реализующие образовательные программы высшего образования, осуществляется по заявлениям граждан на конкурсной основе в порядке, установленном уполномоченным органом в области образования. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав на образование и обеспечить зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня.

При проведении конкурса на получение образовательных грантов, а также на зачисление в состав обучающихся по государственному образовательному заказу на подготовку кадров с высшим образованием в случае равенства баллов преимущественное право в последующей очередности имеют:

• лица, награжденные знаком «Алтын белгі»;

• лица, награжденные знаком отличия за проявленный патриотизм и активную гражданскую позицию;

• лица, имеющие документы об образовании организаций образования, реализующих образовательные программы технического и профессионального, послесреднего образования, подтвердившие квалификацию и имеющие стаж работы по специальности не менее одного года;

• победители международных олимпиад и конкурсов научных проектов (научных соревнований) по общеобразовательным предметам (награжденные дипломами первой, второй и третьей степени), международных и республиканских конкурсов исполнителей и спортивных соревнований (награжденные дипломами первой, второй и третьей степени) последних трех лет, перечень которых определяется уполномоченным органом в области образования, а также победители президентской, республиканских олимпиад и конкурсов научных проектов по общеобразовательным предметам (награжденные дипломами первой, второй и третьей степени) текущего учебного года при условии соответствия выбранной ими специальности предмету олимпиады, конкурса или спортивного соревнования;

• дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также граждане РК из числа молодежи, потерявшие или оставшиеся без попечения родителей до совершеннолетия, инвалиды первой и второй групп, лица, приравненные по льготам и гарантиям к участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, инвалиды с детства, дети-инвалиды, которым согласно медицинскому заключению не противопоказано обучение в соответствующих организациях образования, и лица, имеющие документы об образовании (свидетельства, аттестаты, дипломы) с отличием.

При поступлении на учебу в организации образования, реализующие образовательные программы высшего образования, также предусматривается квота приема для:

• граждан из числа инвалидов I, II групп, инвалидов с детства, детей-инвалидов;

• лиц, приравненных по льготам и гарантиям к участникам и инвалидам Великой Отечественной войны;

• граждан из числа сельской молодежи на обучение по образовательным программам, определяющим социально-экономическое развитие села;

• лиц казахской национальности, не являющихся гражданами РК;

• детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан РК из числа молодежи, потерявших или оставшихся без попечения родителей до совершеннолетия;

• граждан РК из числа сельской молодежи, переселяющихся в регионы, определенные Правительством РК.

Граждане, имеющие высшее образование, согласно положениям ст.36 Закона об образовании, вправе приобрести послевузовское образование. Обучение по образовательным программам послевузовского образования осуществляется в форме очного обучения в магистратуре, резидентуре и докторантуре организаций высшего и (или) послевузовского образования, научных организаций по основному профилю деятельности и направлениям подготовки кадров, а также путем направления стипендиатов международной стипендии «Болашақ» на обучение в ведущие зарубежные организаций высшего и (или) послевузовского образования по очной форме обучения в соответствии с перечнем специальностей, ежегодно утверждаемым в порядке, установленном законодательством РК.

Подготовка кадров в магистратуре осуществляется на базе образовательных программ высшего образования по двум направлениям: научно-педагогическому со сроком обучения не менее двух лет; профильному со сроком обучения не менее одного года. Подготовка кадров в докторантуре осуществляется на базе образовательных программ магистратуры по двум направлениям: научно-педагогическому со сроком обучения не менее трех лет; профильному со сроком обучения не менее трех лет.

Наряду с бесплатным обучением в государственных учебных заведениях в соответствии с нормами п.3 ст.30 Конституции РК допускается получение платного образования в частных учебных заведениях, которое *«осуществляется на основаниях и в порядке, установленных законом».*

Частные организации образования являются самостоятельными субъектами, основанными на частной форме собственности, реализующими образовательные программы и обеспечивающими воспитание обучающихся. Право на ведение образовательной деятельности у частных учебных заведений возникает с момента получения лицензии (разрешения) и прекращается с момента истечения ее срока, отзыва или признания ее недействительной в порядке, установленном законодательством.

Правовой статус частных учебных заведений определяется их учредителями (юридическими лицами) и отражается в уставах заведений с учетом требований Закона РК об образовании, квалификационных требований при лицензировании образовательной деятельности. Выдает лицензию и (или) приложение к лицензии на занятие образовательной деятельностью

на предоставление начального образования; основного среднего образования; общего среднего образования; высшего и послевузовского образования юридическим лицам выдает Министерство образования и науки РК, как уполномоченный орган в области образования.

Для обеспечения высокого уровня образования в стране, п.4 ст.30 Конституции РК закрепляется: *«Государство устанавливает общеобязательные стандарты образования. Деятельность любых учебных заведений должна соответствовать этим стандартам».*

В соответствии с предписаниями Основного Закона, ст.56 Закона об образовании установлено, что в РК устанавливаются государственные общеобязательные стандарты образования, определяющие совокупность общих требований по каждому уровню образования к содержанию образования с ориентиром на результаты обучения; максимальному объему учебной нагрузки обучающихся и воспитанников; уровню подготовки обучающихся и сроку обучения. Государственные общеобязательные стандарты соответствующих уровней образования, разрабатываемые с учетом инклюзивного образования, обязательны для всех организаций образования независимо от типов и видов.

Государственный контроль за исполнением законодательства РК и нормативных правовых актов в области образования, государственных общеобязательных стандартов образования в организациях образования независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности, а также бюджетной и финансовой дисциплины в подведомственных организациях в соответствии с законодательством Республики осуществляет Министерство образования и науки РК.

*Право каждого на благоприятную для жизни и здоровья человека окружающую среду.* Пунктом 1 ст.31 Конституции РК закрепляется принципиально важное положение: *«Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека».*

Из содержания данного конституционного предписания вытекает право каждого на благоприятную для жизни и здоровья человека окружающую среду. Право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду является одним из фундаментальных прав человека, затрагивающим основы его жизнедеятельности, связанных с поддержанием нормальных экологических, хозяйственных и иных условий его бытия.

«Благоприятная окружающая среда, – согласно пп.37) ст.1 Экологического кодекса РК, – окружающая среда, состояние которой обеспечивает экологическую безопасность и охрану здоровья населения, сохранение биоразнообразия, предотвращение загрязнения, устойчивое функционирование экологических систем, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов».

Вместе с тем в настоящее время экологические проблемы, связанные с многократно возросшим вовлечением окружающей среды в общественное производство, что создает угрозу растительному и животному миру,

здоровью и жизни человека, вышли на первый план не только в пределах Казахстана. Это и отечественные экологические проблемы, проявившиеся в рамках глобального, международного масштаба (проблемы, связанные с последствиями обмеления Аральского моря, воздействия ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, космодрома «Байконур» и др.).

Охрана окружающей среды, являясь приоритетной задачей РК, представляет собой систему государственных и общественных мер, направленных на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в целях устойчивого развития общества и государства.

В этой связи экологическими основами устойчивого развития Казахстана, в соответствии с нормами ст.4 Экологического кодекса РК, являются:

• достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека;

• охрана окружающей среды и сохранение биоразнообразия; справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений;

• соответствие экологического нормирования условиям социального и экономического развития с учетом состояния окружающей среды;

• соблюдение права каждого человека на доступ к экологической информации и всестороннее участие общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития;

• обеспечение гласности принимаемых мер в области охраны окружающей среды;

• глобальное партнерство в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли;

• содействие развитию международного права, касающегося ответственности за ущерб окружающей среде;

• сдерживание, предотвращение переноса и перевода в другие государства любых видов деятельности и веществ, которые наносят серьезный ущерб окружающей среде или считаются вредными для здоровья человека, а также принятие мер предосторожности в случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба окружающей среде.

В целях обеспечения экологической безопасности, как состояния защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, в Казахстане введена Единая государственная система мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, задачами которой являются: получение достоверной и сопоставимой информации о состоянии окружающей среды, биоразнообразия и экосистем, об источниках антропогенного воздействия, факторах среды обитания, влияющих на состояние здоровья населения; оценка и прогноз состояния окружающей среды, уровней антропогенного воздействия, показателей со-

стояния биосферы, функциональной целостности экосистем; обеспечение данными для проведения анализа эффективности принимаемых управленческих решений и проводимых мероприятий по обеспечению экологической безопасности.

Информационное обеспечение Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов основывается на передаваемых в сводный банк данных результатов государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, выполняемого специально уполномоченными государственными органами, а также производственного мониторинга, осуществляемого самими природопользователями в рамках производственного экологического контроля.

Одним из основных принципов государственной политики в области охраны здоровья населения является принцип ответственности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и работодателей за создание условий для создания благоприятной для жизни и здоровья людей окружающей среды, обеспечивающих укрепление и охрану здоровья граждан. Физические лица, в соответствии с нормами п.1 ст.13 Экологического кодекса РК, имеют право:

• на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду;

• осуществлять меры по охране и оздоровлению окружающей среды;

• создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды;

• участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством РК;

• принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством РК;

• обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями, запросами и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения;

• получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию;

• принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;

• участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;

• вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и принимать в ней участие;

• требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физи-

ческих и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека;

• предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу, вследствие нарушения экологического законодательства РК.

Согласно нормам п.2 ст.31 Конституции РК: «Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизнью и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом». Под сокрытием таких фактов и обстоятельств необходимо понимать не только утаивание, но и несвоевременное представление или представление должностными лицами заведомо ложной информации в области охраны окружающей среды, охраны здоровья граждан, охраны труда и в других сферах жизнедеятельности человека.

Так, п.1 ст.17 Закона РК о государственных секретах установлено, что не подлежат засекречиванию сведения:

• о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровья граждан, и их последствиях;

• о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

• о состоянии экологии, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов;

• о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Должностные лица, принявшие решение о засекречивании этих сведений либо о включении их в целях засекречивания в носители сведений, составляющих государственные секреты, согласно предписаниям п.2 ст.17 Закона о государственных секретах, несут ответственность в соответствии с законами РК. Граждане вправе обжаловать такие решения в судебном порядке(см. также разд.III, гл. 3, парагр. 2 и 6).

## § 4. Политические права и свободы граждан

Важное место в общей системе конституционных прав и свобод личности принадлежит политическим правам и свободам граждан РК представляющим собой обеспеченную Конституцией и законодательством республики возможность их участия как индивидуально, так и коллективно в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти. Политические права и свободы граждан составляют правовую основу демократических институтов общества и выступают как политико-правовые ценности, которыми власть ограничивать себя и на которые должна всецело ориентироваться в своей деятельности.

«В обществе растет запрос на более активное участие в жизни страны и процессе принятия решений. – отметил Президент Республики К.К. Токаев. – Моя концепция «слышащего государства» и инициатива о создании

Национального совета общественного доверия – прямой ответ на него. Он продолжает традиции великих собраний в Ордабасы, Культобе, Улытау»[1].

Политические права и свободы, в отличие от личных прав и свобод, нацелены не на обеспечение автономии гражданина, а на *его активное включение в общественно-политическую жизнь республики и управление ее государственными делами.* Политические права и свободы создают условия для укрепления связей между гражданином и государством. От реальности и обеспеченности политических прав и свобод во многом зависят прочность устоев конституционного строя РК, уровень политической культуры населения, заинтересованность граждан и их объединений в непосредственном управлении делами государства.

Представляется необходимым выделить следующие особенности политических прав и свобод граждан РК:

во-первых, они являются естественными правами каждого гражданина республики в связи с тем, что носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Казахстане является его народ. Власть народа получает свою практическую реализацию через политические права и свободы граждан республики;

во-вторых, они являются основными способами привлечения каждого гражданина республики к осуществлению народовластия;

в-третьих, в отличие от личных, социальных и экономических прав и свобод, которые могут принадлежать каждому человеку, как члену гражданского общества, политические права и свободы принадлежат только гражданам РК;

в-четвертых, они тесно связаны с личными правами и свободами, т.к. последние наполняют их конкретным содержанием (например, право граждан на проведение мирных собраний и демонстраций невозможно без права человека на личную свободу, свободу передвижения и т.п.). В то же время сами политические права и свободы выступают гарантией и условием реализации отдельных личных прав и свобод (свободы слова и творчества и др.).

В Конституции РК закреплены следующие политические права и свободы граждан республики:

• право на свободу объединений (ст.32);

• право на свободу манифестаций (собраний, митингов, демонстраций и т.п. (ст.32);

• право на участие в управлении делами государства (п.1 ст.33);

• право на личное обращение в органы государства и местного самоуправления (п.1 ст.33);

• право на направление индивидуальных и коллективных обращений в органы государства и местного самоуправления (п.1 ст.33);

• право избирать и быть избранными в органы государства и местного самоуправления (п.2 ст.33);

[1] *Токаев К.К.* Независимость превыше всего. – Казахстанская правда, 2021, 6 января.

• право на участие в республиканском референдуме (п.2 ст.33);

• равное право на доступ к государственной службе (п.4 ст.33 Конституции).

*Право граждан на участие в управлении делами государства.* Основным, интегрирующим все политические права и свободы, является право граждан республики участвовать непосредственно и через своих представителей в управлении делами государства (п.1 ст.33 Конституции РК). Право на участие в управлении делами государства предоставлено Основным Законом каждому гражданину и характеризует собой политическую сущность РК, как формирующегося демократического государства.

Участие граждан в управлении делами государства как непосредственно (т.е. путем изъявления своей воли на республиканском референдуме и на свободных выборах, а также личного участия в деятельности органов государства и местного самоуправления), так и через избираемых ими представителей в органы государственной власти и местного самоуправления является выражением народного суверенитета и формой осуществления ими власти народа.

Высшим непосредственным выражением политического волеизъявления граждан республики являются демократические свободные выборы в органы государственной власти и местного самоуправления, а также выражение ими своего политического мнения по наиболее важным вопросам государственной жизни на всенародном голосовании – республиканском референдуме. Демократические выборы и республиканский референдум являются самой массовой формой участия граждан в управлении делами государства.

Свободное волеизъявление граждан на выборах и республиканском референдуме государство гарантирует путем защиты демократических принципов и норм избирательного права РК. В соответствии с нормами ст.2 и 3 Конституционного закона РК выборах, выборы в Республике основываются на свободном осуществлении гражданином Республики своего права избирать и быть избранным. Участие граждан Республики в выборах является добровольным. Никто не вправе принуждать к участию или не участию гражданина в выборах, а также ограничивать его волеизъявление.

Важной формой непосредственного участия граждан в управлении делами государства является республиканский референдум. Проведение референдума, согласно положениям ст.4 Конституционный Закон РК о республиканском референдуме, основывается на принципах добровольности участия в референдуме и свободного волеизъявления граждан; всеобщего, равного и прямого права граждан на участие в референдуме при тайном голосовании и гласности. Воспрепятствование в какой бы то ни было форме свободному осуществлению гражданином Республики своего права на участие в референдуме, в соответствии с предписаниями п.1 ст.36 Конституционного Закона о республиканском референдуме, влекут ответственность в установленном законом порядке.

*Право граждан на свободу объединений.* Конституционное право граждан республики на свободу объединений, закрепленное п.1 ст.23 Конституции РК, реализуется через создание ими общественных объединений в форме политических партий, профессиональных союзов и других объединений, являющихся некоммерческими организациями, созданных на добровольной основе для достижения общих целей, не противоречащих законодательству.

Данное право подробно рассмотрено в гл. 3 разд. 4 настоящего учебника.

*Право граждан РК мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, которые являются формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста* закреплено в статье 32 Конституции РК.

Право на проведение таких публичных мероприятий является субъективным правом граждан, имеющим цель оказать воздействие на органы государственной власти и местного самоуправления для решения насущных политических, социально-экономических и иных вопросов жизнедеятельности общества. Это право является важным элементом народовластия, одной из активных форм участия граждан в управлении делами государства.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок организации и проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, является Закон РК о мирных собраниях.

В вышеуказанном Законе раскрывается содержание основных видов мирных собраний, как форм выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, а также даны их устойчивые определения:

• *мирное собрание* – публичное мероприятие, являющееся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикетирования гражданами РК;

• *собрание* – совместное присутствие граждан РК в определенном месте в определенное время с целью коллективного публичного обсуждения общественно значимых вопросов и (или) действий (бездействия) лиц и (или) органов, организаций;

• *митинг* – совместное присутствие граждан РК в определенном месте в определенное время для публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового;

• *шествие* – прохождение гражданина или группы граждан РК без использования транспортных средств в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно

значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового;

• *демонстрация* – передвижение гражданина или группы граждан РК в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием транспортных средств, с использованием или без использования звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации, с выдвижением требований или без такового;

• *пикетирование* – присутствие одного гражданина РК в определенном месте в определенное время с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое без передвижения и без использования звукоусиливающих технических средств, с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового.

Организация и проведение мирных собраний, согласно нормам ст.3 Закона РК о мирных собраниях, основываются на принципах: ненасильственного характера, законности, обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц; добровольности участия, презумпции в пользу проведения мирных собраний ответственности сторон.

Главой 2 Закона о мирных собраниях установлен следующий порядок реализации права граждан на организацию и проведение мирных собраний. К организации мирных собраний, в соответствии с положениями ст.4 Закона относятся:

• оповещение возможных участников мирных собраний;

• подача уведомления о проведении мирных собраний или заявления о получении согласования местному исполнительному органу;

• оказание содействия в пределах компетенции государственными органами и (или) организациями организаторам мирных собраний в предоставлении медицинской и иной необходимой помощи во время проведения мирных собраний;

• проведение агитации любыми не запрещенными законами РК способами;

• проведение организатором мирных собраний в целях обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц разъяснительной работы с участниками мирных собраний;

• обеспечение общественного порядка при проведении мирных собраний;

• иные действия, не противоречащие законодательству РК, совершаемые в целях организации и проведения мирных собраний.

Законом установлены права и запреты, касающиеся действий организатора мирных собраний при их проведении. В частности, он имеет право:

• публично выражать мнения, требования, принимать решения при проведении мирных собраний;

• проводить мирные собрания в порядке, установленном Законом о мирных собраниях;

• проводить агитацию в порядке, установленном ст.15 Закона РК о мирных собраниях;

• получать информацию о принимаемых в пределах компетенции государственными органами и (или) организациями мерах по содействию в обеспечении общественного порядка, организации медицинской помощи и иной необходимой помощи;

• организовывать сбор подписей под требованиями, обращениями граждан;

• использовать при проведении мирных собраний звукоусиливающие технические средства с уровнем звука, соответствующим законодательству РК, плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также транспортные средства в случаях, предусмотренных Законом о мирных собраниях; использовать средства аудиовизуальной техники, а также производить видео- и фотосъемку при проведении мирных собраний;

• обращаться за оказанием медицинской помощи и безопасной эвакуацией с места проведения мирных собраний;

• приостанавливать или прекращать мирные собрания; отказаться от проведения мирных собраний, а также осуществлять иные права, предусмотренные законами РК.

Организатор мирных собраний обязан:

• соблюдать требования Закона о мирных собраниях;

• уважать права и законные интересы физических и юридических лиц при проведении мирных собраний;

• выполнять законные требования представителя местного исполнительного органа и сотрудников правоохранительных органов;

• требовать от участников мирных собраний соблюдения общественного порядка и регламента их проведения, а также недопущения нарушения законодательства РК;

• по требованию представителя местного исполнительного органа, сотрудников правоохранительных органов приостанавливать или прекращать мирные собрания в случаях, предусмотренных статьями 17 и 18 Закона о мирных собраниях, с информированием участников мирных собраний о необходимости исполнения такого требования;

• создавать условия для безопасности участников мирных собраний при их проведении, обеспечивать сохранность зданий, сооружений, малых архитектурных форм, зеленых насаждений, а также иного имущества;

• носить отличительный знак организатора мирных собраний;

• в случае принятия организатором мирных собраний решения отказаться от проведения мирного собрания незамедлительно информировать местный исполнительный орган и граждан через средства массовой информации, сети телекоммуникаций и иными способами, не запрещенными законами РК, а также прекратить агитацию;

• выполнять требования сотрудников органов внутренних дел и (или) прокуратуры, направленные на защиту жизни, здоровья участников мирных собраний и других лиц при их проведении, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, содействовать органам внутренних дел в обеспечении охраны общественного порядка, а также осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами.

Организатору мирных собраний при проведении мирных собраний запрещается:

• призывать к нарушению Конституции, законов и иных нормативных правовых актов РК, массовым беспорядкам, разжиганию социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, пропагандировать или публично призывать к захвату или удержанию власти, насильственному изменению конституционного строя РК;

• совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иного имущества, а также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях;

• препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц при выполнении ими комплекса мер по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении мирных собраний;

• привлекать к обеспечению общественного порядка и безопасности участников мирных собраний частные охранные организации;

• устанавливать юрты, палатки, иные сооружения без согласования с местным исполнительным органом;

• иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;

• заниматься распространением и (или) потреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, а также находиться в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения;

• использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лица, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья;

• использовать при проведении агитации и мирных собраний символику, направленную на нарушение Конституции РК, законов и иных нормативных правовых актов РК, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также символику, иллюстративные материалы террористических или экстремистских организаций, запрещенных в соответствии с законами РК.

Проведение мирных собраний в отсутствие организатора или представителя организатора не допускается. Представители организатора мирных собраний пользуются такими же правами и несут такие же обязанности, как организатор.

Можно констатировать, что в новом Законе существенно усилены права организаторов мирных собраний и вместо ранее действовавшего разрешительного порядка проведения мирных собраний действует уведомительный порядок их проведения. При этом необходимо отметить, что государственные органы на местах могут предлагать организаторам мирных собраний иные условиях их проведения, но отменять их они не вправе. Это означает, что в новый Закон введена норма о презумпции в пользу проведения мирных собраний.

Законом РК о мирных собраниях существенно сокращены сроки уведомления органов исполнительной власти на местах – до пяти дней, вместо ранее установленных 15 дней. При этом местные исполнительные органы, в соответствии статьями 11 и 13 Закона рассматривают уведомления о проведении мирных собраний или заявления о получении согласования в 3-дневные сроки со дня их регистрации, вместо ранее установленных 10 дней.

Уведомление о проведении мирных собраний в форме пикетирования, собрания, митинга подается организатором мирных собраний местному исполнительному органу в срок не позднее чем за пять рабочих дней до дня его проведения.

Заявление о получении согласования проведения мирных собраний в форме демонстрации, шествия подается организатором мирного собрания местному исполнительному органу, в соответствии со ст. 12 Закона в срок не позднее чем за десять рабочих дней до дня его проведения.

Следует иметь ввиду, что ст. 14 Закона определен исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых может быть отказано в организации и проведении мирного собрания.

Мирные собрания проводятся в специализированных местах для организации и проведения мирных собраний. Запрещается проведение мирных собраний в иных местах, за исключением пикетирования. Одиночные пикеты могут проводиться не только в специализированных местах, но и в любом другом месте, за исключением тех, где пикетирование прямо запрещено Законом:

1) в местах массовых захоронений;

2) на объектах железнодорожного, водного, воздушного и автомобильного транспорта и прилегающих к ним территориях;

3) на территориях, прилегающих к организациям, обеспечивающим обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения;

4) на территориях, прилегающих к резиденциям Президента РК, Первого Президента РК – Елбасы;

5) на территориях, прилегающих к опасным производственным объектам и иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

6) на магистральных железнодорожных сетях, магистральных трубопроводах, национальной электрической сети, магистральных линиях связи и прилегающих к ним территориях.

В соответствии со ст. 18 Закона 1 мирное собрание должно быть прекращено в следующих случаях:

• создание реальной угрозы жизни и здоровью граждан, общественному порядку и (или) общественной безопасности, причинение ущерба имуществу, в том числе в результате превышения нормы предельной заполняемости специализированного места для организации и проведения мирных собраний;

• разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, призывы к насильственному свержению конституционного строя РК, посягательству на территориальную целостность РК, а также нарушение других положений Конституции РК, законов и иных нормативных правовых актов РК;

• изменение формы проведения мирных собраний;

• случай, предусмотренный п.3 ст.17 Закона;

• отказ организатора от проведения мирного собрания;

• истечение времени проведения мирного собрания.

В случае отказа от выполнения законных требований представителя местного исполнительного органа по его указанию органами внутренних дел принимаются необходимые меры по прекращению собрания, митинга, шествия, пикетирования и демонстрации. Лица, нарушившие установленный порядок организации и проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, несут ответственность в соответствии с законодательством РК.

Материально-техническое и организационное обеспечение проведения мирных собраний осуществляется их организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данных мирных собраний, если Законом РК о мирных собраниях и иными законами не установлено иное.

При этом запрещается финансирование организации и проведения мирных собраний:

• физическими лицами и (или) юридическими лицами, включенными в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием распростране-

ния оружия массового уничтожения, и (или) в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма;

• юридическим лицом, деятельность которого приостановлена или запрещена в установленном законом РК порядке;

• иностранцами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами.

Также необходимо отметить, что в Законе РК о мирных собраниях исключены запреты и обязанности, ограничивающие деятельность журналистов. Так, например, исключена норма, обязывающая их предоставлять государственным органам фото- и видеоматериалы с места собрания.

Решения и действия (бездействие) государственных органов, местных исполнительных органов, их должностных лиц, в соответствии с нормами ст.19 Закона РК о мирных собраниях, могут быть обжалованы в порядке, установленном законами РК.

Таким образом, процессы демократизации казахстанского общества, модернизация политической системы, обозначенные Президентом Республики К.К.Токаевым, соразмерно отразились на законодательстве, регулирующем конституционно закрепленное право граждан собираться мирно и без оружия.

*Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.* Право граждан на обращения является важным конституционно-правовым средством защиты как собственных прав и свобод, так и законных интересов других физических лиц, общества и государства.

Обращения граждан представляют собой одну из основных форм их участия в управлении делами государства и местного самоуправления. Они являются важным источником информации, полезной при решении политического и социально-экономического развития страны, содержат сведения о процессах, происходящих в обществе. Так, коллективные обращения граждан, содержат, как правило, предложения, направленные на совершенствование общественных отношений в самых различных сферах жизнедеятельности общества.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением обращений граждан в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов, является Административный процедурно-процессуальный кодекс РК, принятый 29 июня 2020 года и введенный в действие с 1 июля 2021 года. До вступления в силу АППК отношения, связанные с обращениями граждан, регулировались Законом РК «О порядке рассмотрения обращения физических и юридических лиц». Кроме того, во всех государственных органах и учреждениях имеются регламенты или иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обращения физических и юридических лиц. К примеру, Регламент Министерства юстиции РК содержит Главу 14. «Рассмотрение

обращений физических, юридических лиц и организация приема граждан в Министерстве»[1]. Порядок рассмотрения обращений и запросов физических и юридических лиц, поступивших в Канцелярию Премьер-Министра РК, регламентируется «Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и запросов физических и юридических лиц и контроля за их исполнением», утвержденной Постановлением Правительства РК от 31 января 2001 года.

В АППК раскрывается содержание понятия «обращение» и его основных видов (заявления, запроса, предложения и др.):

• *обращение* – направленные в административный орган или должностному лицу в письменной (бумажной и (или) электронной) или устной форме, а также в форме видеоконференцсвязи, видеообращения заявление или жалоба;

• *заявление* – одна из форм обращения, содержащая ходатайство участника административной процедуры о содействии в реализации его прав, свобод и законных интересов или прав, свобод и законных интересов других лиц.

• *жалоба* – одна из форм обращения, содержащая требование участника административной процедуры о восстановлении или защите прав, свобод или законных интересов его или других лиц, которые были нарушены административным актом, административным действием (бездействием);

• *запрос* – просьба участника административной процедуры о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера;

• *предложение* – рекомендация участника административной процедуры по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов РК, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

• *отклик* – выражение участником административной процедуры своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера;

• *сообщение* – уведомление участником административной процедуры о нарушении законов и иных нормативных правовых актов РК, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства и их должностных лиц

• *видеообращение* – направленные административному органу, должностному лицу индивидуальные или коллективные заявление, жалоба в видеоформате, осуществляемом Государственной корпорацией «Правительство для граждан»;

• *видеоконференцсвязь* – услуга связи с использованием информационно-коммуникационных технологий для интерактивного взаимодействия

[1] Регламент Министерства юстиции. Утвержден Приказом Министра юстиции РК от 26 января 2017 г. – https://online.zakon.kz//Document/?doc_id=32076125#pos=25;-50

нескольких удаленных абонентов в режиме реального времени с возможностью обмена аудио– и видеоинформацией;

• *административный иск (иск)* – требование, поданное в суд с целью защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов, вытекающих из публично-правовых отношений.

В ранее действовавшем Законе РК об обращениях физических лиц понятие «обращение» носило обобщающий характер и включало в свое содержание: заявления, предложения, жалобы, отклики, запросы, видеообращение и видеоконференцсвязь. В действующем АППК понятие «обращение» включает в себя заявления и жалобы, а видеообращение и видеоконференцсвязь выступают формами заявлений, жалоб, откликов, предложений, сообщений, запросов и т.д. Однако в целом можно рассматривать все виды запросов, предложений, жалоб, откликов и заявлений и др. в качестве обращений физических и юридических лиц в административные органы или к должностным лицам.

Основными принципами регулирования правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан, согласно нормам ст.ст.6-15 АППК являются:

• *законность*, т.е. административный орган, должностное лицо осуществляют административные процедуры в пределах своей компетенции и в соответствии с Конституцией РК, АППК и иными нормативными правовыми актами РК;

• *справедливость*, которая предусматривает, что при рассмотрении административного дела административный орган, должностное лицо и суд обязаны, сохраняя объективность и беспристрастность, обеспечить каждому из участников административного дела равные возможность и условия для реализации их прав на всестороннее и полное исследование обстоятельств административного дела. Если законом или соглашением сторон спора предусматривается разрешение соответствующих вопросов судом, суд обязан разрешать эти вопросы исходя из критериев справедливости и разумности;

• *соразмерность*, которая означает, чтопри осуществлении административного усмотрения административный орган, должностное лицо обеспечивают справедливый баланс интересов участника административной процедуры и общества. Административный акт, административное действие (бездействие) считаются пропорциональными, если общественное благо, полученное в результате ограничений прав, свобод и законных интересов участника административной процедуры, больше чем вред, причиненный этими ограничениями;

• *приоритет прав*, означающий, что все сомнения, противоречия и неясности законодательства РК об административных процедурах толкуются в пользу участника административной процедуры;

• *охрана права на доверие*, предполагающая, чтонезаконный административный акт, принятый по вине административного органа, должност-

ного лица, а также незаконное административное действие (бездействие), совершенное по вине административного органа, должностного лица, не могут повлечь обременяющие последствия для участника административной процедуры;

• *запрет злоупотребления формальными требованиями*, предполагающий, что административному органу, должностному лицу запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством РК;

• *презумпция достоверности*, устанавливающая, что при осуществлении административной процедуры материалы, объекты, документы и сведения, представленные участником административной процедуры, считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят обратное;

• *активная роль суда*, которая предусматривает, что суд, не ограничиваясь объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными ими доводами, доказательствами и иными материалами административного дела, всесторонне, полно и объективно исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела. Суд по собственной инициативе или мотивированному ходатайству участников административного процесса собирает дополнительные материалы и доказательства, а также выполняет иные действия, направленные на решение задач административного судопроизводства.

*Общие требования, предъявляемые к обращению*, заключаются в том, что обращение, поданное в устной форме, заносится в отдельный протокол должностным лицом или работником административного органа, принявшим обращение. В обращении же, поданном в письменной форме либо в форме электронного документа, протоколе указываются фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность), индивидуальный идентификационный номер (при его наличии), почтовый адрес физического лица либо наименование, почтовый адрес, бизнес-идентификационный номер юридического лица (при его наличии); наименование административного органа, должностного лица, которым подается обращение; суть обращения; дата подачи обращения; подпись заявителя или его представителя; иные сведения, предусмотренные законодательством РК. Если в соответствии с законами РК административная процедура осуществляется на платной основе, заявителем должен быть представлен документ, подтверждающий оплату.

*Обращение, поданное в порядке, установленном АППК*, подлежит обязательному приему, регистрации, учету и рассмотрению. Отказ в приеме обращения запрещается. В случае подачи обращения в государственный орган, орган местного самоуправления, юридическому лицу со стопроцентным участием государства заявителю выдается талон, содержащий уни-

кальный номер, с указанием даты и времени, фамилии и инициалов, должности лица, принявшего обращение. Обращение регистрируется в день его поступления. Если обращение поступило в нерабочий день, то оно регистрируется в ближайший следующий за ним рабочий день. Обращения, поступившие по общедоступным информационным системам и соответствующие требованиям законодательства РК об электронном документе и электронной цифровой подписи, подлежат рассмотрению в порядке, установленном АППК.

Порядок обращения посредством видеоконференцсвязи или видеообращения участников административной процедуры к руководителям государственных органов и их заместителям определяется уполномоченным органом в сфере информатизации.

В случае несоответствия обращения требованиям, установленным статьей 63 АППК, административный орган, должностное лицо указывают заявителю, каким требованиям не соответствует обращение, устанавливают разумный срок для приведения его в соответствие с требованиями. Административный орган, должностное лицо возвращают обращение, если заявитель не привел его в соответствие с требованиями законодательства РК в срок, установленный административным органом, должностным лицом. Возврат обращения не препятствует повторному обращению. Заявитель до принятия решения по административному делу может отозвать обращение на основании своего письменного заявления. Отзыв обращения заявителем не лишает его права на подачу повторного обращения при условии соблюдения сроков, если иное не предусмотрено законами РК.

*Срок административной процедуры, возбужденной на основании обращения*, составляет пятнадцать рабочих дней со дня поступления обращения, если иное не предусмотрено законами РК. Срок административной процедуры, возбужденной на основании обращения, исчисляется с момента ее возбуждения. Срок административной процедуры, возбужденной на основании обращения, может быть продлен мотивированным решением руководителя административного органа или его заместителя на разумный срок, но не более чем до двух месяцев ввиду необходимости установления фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения административного дела, о чем извещается участник административной процедуры в течение трех рабочих дней со дня продления срока. За необоснованное продление срока административной процедуры лицо, уполномоченное на принятие решения, несет дисциплинарную и иную ответственность.

*Административное дело, на основе обращения физических и юридических лиц*, рассматривается должностным лицом единолично, а в случаях, предусмотренных законодательством РК, либо по решению административного органа - коллегиальным составом. При этом административный орган, должностное лицо обязаны принять меры для всестороннего, полного и объективного исследования фактических обстоятельств, имеющих зна-

чение для правильного рассмотрения административного дела. Порядок и пределы исследования фактических обстоятельств административного дела определяются административным органом, должностным лицом с учетом мнений участников административной процедуры. Административный орган, должностное лицо не связаны доводами, фактическими обстоятельствами административного дела и проверяют административное дело в полном объеме, вправе собирать доказательства по собственной инициативе в целях установления фактических обстоятельств административного дела. Кроме того, они не вправе отказать в исследовании заявлений и документов, представленных участниками административной процедуры, рассмотрение которых входит в их компетенцию.

Особенности рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в системе Министерства юстиции РК, основанные на АППК РК и Регламенте МЮ РК, следующие:

При первичном поступлении обращения, в том числе поступившие по общедоступным информационным системам, соответствующие структурные подразделения в пределах своей компетенции, перенаправляют их в территориальные органы юстиции для рассмотрения по существу. При этом автору обращения в обязательном порядке сообщается о возможности повторного обращения в Министерство в случае неудовлетворения ответом территориального органа с приложением его копии. Аналогичный порядок перенаправления обращений в территориальные органы юстиции распространяется также на обращение услугополучателей, разрешение которых должно осуществляться в сроки и порядке, установленном законодательством о государственных услугах. Ответы на обращения должны быть по содержанию обоснованными и мотивированными, даны на языке обращения со ссылкой на законодательство РК, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя, с разъяснением их права на обжалование принятого решения.

В случае повторного обращения или неудовлетворения заявителем ответом, первые руководители территориальных органов юстиции осуществляют личный прием граждан, по итогам которого должны дать ему мотивированный ответ. Данное положение вытекает из норм ст.77 АППК, устанавливающих, что по окончании рассмотрения административного дела выносится решение в письменной форме, которое направляется участнику административной процедуры.

Обращение физического или юридического лица снимается с контроля Управления документационного обеспечения после направления ответа заявителю. По обращениям физических и юридических лиц, снятым с контроля, исполнители в структурных подразделениях Министерства заполняют в учетной карточке соответствующие графы, после чего обращения и материалы к ним вместе с учетными карточками сдаются в текущий архив структурного подразделения. По истечении календарного года рассмотренные

обращения физических и юридических лиц и все материалы к ним формируются в дела и сдаются в архив.

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления и их заместители обязаны проводить в установленные и доведенные до сведения физических лиц дни и часы личный прием граждан по месту работы. Личный прием граждан проводится не реже одного раза в месяц согласно графику приема, утверждаемому руководителем соответствующего органа.

Интересный и важный вывод для практического конституционализма представлен в НПКС РК от 27 февраля 2008 г. № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса РК по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области». Конституционный Совет полагает, что совершение актов членовредительства может являться формой выражения мнения (протеста) и рассматриваться как способ защиты своих прав лицами, лишенными свободы. «В таких случаях привлечение к ответственности за членовредительство следует расценивать как ограничение права на свободу выражения мнения, которое является составляющей свободы слова, гарантированного ст. 20 Основного Закона».

*Право граждан РК избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме.* Законодательство о выборах и республиканском референдуме обеспечивает правовые гарантии реализации права граждан Республики избирать и быть избранными в органы государства и местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме, как конституционной возможности каждого гражданина участвовать в формировании и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Данное право будет подробно рассмотрено в разд. V, т.2 настоящего учебника.

*Равное право граждан РК на доступ к государственной службе.* Конституционное равное право граждан на доступ к государственной службе, установленное п.4 ст.33 Конституции РК, непосредственно вытекает из содержания п.2 ст.21 ВДПЧ, закрепившего, что *«каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране».*

Включение права на равный доступ граждан к государственной службе в текст Основного Закона означает не только приведение отечественного законодательства в соответствие с общепризнанными нормами международного права, но и решительный разрыв с многолетней советской практикой «номенклатурных должностей», когда действовали такие ограничительные факторы, как анкетные данные (социальное происхождение, партийность, национальность и др.).

*«Государственная служба*, согласно нормам пп.6) ст.1 Закона РК о государственной службе, – *это деятельность государственных служащих*

*в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти»*.

Конституционное равное право граждан РК на доступ к государственной службе, закрепленное в качестве одного из основных принципов государственной службы, означает равную возможность каждого гражданина на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации по признаку расовой, половой, национальной принадлежности, имущественного положения, отношения к религии и иных требований.

В соответствии с предписаниями п.1 ст.16 «Условия поступления на государственную службу» Закона о госслужбе: «На государственную службу принимаются граждане РК, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности, и не достигшие установленного законом РК пенсионного возраста».

Данное право на равный доступ к государственной службе реализуется посредством введения обязательного конкурсного отбора на государственную службу; тестирования на знание законодательства; формирования кадрового резерва; аттестации государственных служащих; постоянного обучения и мотивации государственных служащих; формирования имиджа государственных служащих.

Граждане РК приобретают статус государственного служащего с момента назначения или избрания на государственную должность и утрачивают с момента прекращения государственной службы в порядке, установленном законодательством РК в сфере государственной службы.

Правовые вопросы поступления на государственную службу, ее прохождения, прекращения, правового положения, материального обеспечения и социальной защиты государственных служащих регулируются Законом РК о госслужбе и нормативными правовыми актами Президента РК.

Законом РК о государственной службе закрепляются основные условия поступления на политическую и административную государственную службу. Реестр должностей политических и административных государственных служащих утверждается Президентом РК.

К политическим государственным служащим относятся государственные служащие, назначение (избрание), освобождение и деятельность которых носят политико-определяющий характер, который несет ответственность за реализацию политических целей и задач.

Административный государственный служащий – это государственный служащий, осуществляющий свою деятельность на постоянной профессиональной основе, за исключением случаев, предусмотренных законами РК и актами Президента РК.

Поступление граждан на политическую государственную службу осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в порядке и на условиях, установленных законодательством РК.

Для политических государственных служащих категории государственных должностей не устанавливаются. Занятие политической государственной должности осуществляется при условии прохождения необходимого для занятия данной должности согласования в случаях, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами, и получения положительных результатов специальной проверки. При этом дополнительные требования, предъявляемые для поступления на политическую государственную службу, могут определяться Президентом Республики.

Для административных государственных служащих устанавливаются категории государственных должностей. Прежде всего, административные государственные должности подразделяются на корпусы «А» и «Б». Корпус «А» – это административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок отбора в кадровый резерв, конкурсного отбора, прохождения и прекращения государственной службы, а также специальные квалификационные требования. Корпус «Б» – административные государственные должности, не включенные в корпус «А».

Административные государственные служащие корпуса «А», соответствующие установленным квалификационным требованиям, могут занять административные государственные должности корпуса «Б» без проведения конкурса по согласованию с уполномоченным органом. Кроме того, формируется кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А». Такой резерв представляет собой сформированный в установленном законодательством порядке систематизированный список граждан РК, претендующих на занятие вакантных либо временно вакантных административных государственных должностей корпуса «А».

Занятие административной государственной должности осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, предусмотренных Законом о государственной службе, а также назначения местными представительными органами или избрания в соответствии с законами РК.

Назначение на административную государственную должность граждан, впервые поступающих на государственную службу или вновь поступающих после ее прекращения, осуществляется после получения положительных результатов специальной проверки. При этом действующие судьи, депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, а также политические государственные служащие, международные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, выполнявшие свои полномочия не менее шести месяцев, могут занять административные государственные должности корпуса «А» и «Б» в соответствии с законодательством в сфере государственной службы без проведения отбора в кадровый резерв и конкурса по решению уполномоченной комиссии (см. также разд.III, гл. 3, парагр. 3 и 4; разд.V и разд.IX, парагр. 9).

## § 5. Конституционные обязанности личности: понятие, содержание и виды

В Конституции РК содержится ряд норм (статьи 34-38), устанавливающих важнейшие обязанности личности перед обществом и государством и образующих целостный институт конституционных обязанностей отрасли конституционного права.

Конституционные обязанности закреплены в Основном Законе, прежде всего, в форме правового требования исполнять установленные Конституцией и законодательством республики вид и меру должного поведения. В исполнении конституционных требований проявляются ответственность личности перед обществом и государством, ее надлежащее отношение к государственным и общественным интересам и активное воплощение в жизнь основных обязанностей.

Конституционные обязанности являются условием нормального и бесперебойного функционирования государства и его институтов, эффективного управления социальными процессами и поддержания устойчивости и стабильности в обществе. В связи с этим основные обязанности сопряжены с полномочиями государства создавать такие условия, и предпринимать такие меры, которые должны обеспечить неуклонное исполнение личностью содержащихся в конституционных нормах предписаний.

Конституционные обязанности личности тесно связаны с ее основными правами и свободами: это взаимозависимые и взаимосвязанные понятия. Принцип единства прав и обязанностей вытекает, прежде всего, из основополагающих международных документов о правах человека, из признания взаимной ответственности общества и личности, государства и гражданина. Принцип сочетания прав и обязанностей получил отражение в ст.29 ВДПЧ, провозгласившей: «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности», что осуществление прав и свобод человеком требует «должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Конституционные обязанности представляют собой общую правовую гарантию и необходимое условие осуществления прав и свобод личности. Практически любые права и свободы могут быть реализованы только через чьи-то обязанности, наоборот, обязанности предполагают право конкретных субъектов конституционно-правовых отношений требовать их исполнения. Именно корреляция основных прав, свобод и обязанностей создает режим наибольшего благоприятствования для нормальной жизнедеятельности общества и государства, способствуя достижению социального компромисса и гармонизации интересов государства, общества и личности.

Конституционные обязанности личности, как и ее основные права и свободы, включаются в систему общественных связей и отражают необ-

ходимость в регулировании ее поведения в важнейших сферах жизнедеятельности общества и государства. Осознание этой необходимости дает человеку возможность совершать поступки в соответствии с требованиями норм Конституции, установивших его обязанности. Уяснение им связей между правовой необходимостью и должным поведением создает условия для того, чтобы свободно избирать должный вариант поведения.

Таким образом, взаимообусловленность прав, свобод и обязанностей личности представляет собой необходимый фактор обеспечения нормальной жизнедеятельности общества и государства. В этой связи социальная ответственность личности охватывает не только ее отношение к своим правам и свободам, но и отношение к своим обязанностям, которое связано с осознанием долга и необходимости выполнения требований, установленным Основным Законом государства. Применительно к конституционным обязанностям можно говорить о так называемой позитивной ответственности, которая состоит в активной позиции личности, ее стремлении должным образом выполнять требования норм Конституции, содействуя тем самым укреплению правопорядка и законности в обществе.

Признание позитивной направленности конституционной ответственности ни в коей мере не снижает значения ретроспективной ответственности, наступающей в случае невыполнения конституционных обязанностей, возложенных на лицо и связанных с возможностью применения правовых санкций. Невыполнение или ненадлежащее выполнение конституционных обязанностей всегда нарушает чье-либо право (государства и его органов, общественных объединений, других лиц). Поэтому возможность в случае необходимости применения меры государственного принуждения служит одной из важных правовых гарантий нормального функционирования системы конституционных обязанностей человека и гражданина.

Конституционные обязанности личности, как и ее основные права и свободы, имеют прямое действие на всей территории республики. Но если конституционные права и свободы в отдельных случаях могут применяться непосредственно, то прямое действие основных обязанностей без подкрепления их нормами текущего законодательства практически невозможно. В этой связи соблюдение конституционных обязанностей обеспечивается всеми мерами государственно-правового и общественного воздействия.

Важно отметить, что специфика конституционных обязанностей проявляется в том, что они опираются не только на правовые нормы уголовного, административного, налогового и других отраслей действующего права, но и на нормы морали. Дело в том, что конституционные обязанности личности сочетают в себе качества юридического веления с качествами морально-идеологического императива, т.е. являясь фактически и нравственным долженствованием и основной юридической обязанностью.

Для конституционных обязанностей, как неотъемлемого института отрасли действующего права Республики, характерен целый ряд существенных признаков:

• конституционные обязанности являются основными в связи с тем, что опосредуют наиболее важнейшие, коренные отношения и связи между обществом и личностью, государством и гражданином. В силу этого конституционные обязанности носят всеобщий характер и не зависят от конкретного правового статуса личности;

• конституционные обязанности составляют юридическую базу для всей системы правовых обязанностей личности, содержащихся в текущем законодательстве страны, т.к. содержат исходные, принципиальные положения в той или иной сфере правового регулирования общественных отношений, указывая главные направления развития всей системы обязанностей личности в государстве и обществе;

• конституционные обязанности обладают наивысшей юридической силой. Из этого ключевого признака следует, что все другие обязанности, возлагаемые на субъектов правовых отношений иными нормативными правовыми актами, должны соответствовать основным обязанностям личности. Их высшая юридическая сила говорит также о том, что не могут быть возложены на граждан такие обязанности, которые противоречат конституционным обязанностям или несовместимы с ними;

• конституционные обязанности закрепляются за каждым человеком и гражданином, либо за каждым гражданином. Они в зависимости от своей специфики обращены либо к каждому человеку (ст.27, 34, 35 Конституции РК), либо к каждому гражданину РК (ст.36-38 Конституции РК). Все другие неосновные правовые обязанности связаны с обладанием лицом различными правовыми статусами (служащих, рабочих, предпринимателей, инвалидов, пенсионеров и т.п.;

• конституционные обязанности не погашаются в ходе их многократной реализации. Практически, все обязанности, закрепленные Конституцией, находятся в состоянии непрерывной реализации, но при этом всегда сохраняются за гражданами, и их содержание остается постоянным. Сколько бы лицо ни выполняло конституционные обязанности, например, обязанность сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст.38 Конституции РК), они постоянно сохраняются за ним в полном объеме.

В Конституции РК закреплены следующие виды основных обязанностей личности.

*Первая – обязанность каждого соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права и свободы, честь и достоинство других лиц.*

Нормальное и бесперебойное функционирование общества и государства возможно лишь при условии последовательного претворения в жизнь основополагающих обязанностей личности соблюдать законы, уважать права и свободы других лиц. В этой связи п.1 ст.34 Конституции установлено: *«Каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство РК, уважать права и свободы, честь и достоинство других лиц».* Следовательно, данная конституционная обязанность распространяется не только

на граждан РК, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории республики.

Соблюдение правовых норм, уважительное отношение к другим лицам – базовое условие нормального функционирования институтов отрасли конституционного права, поддержания устойчивости и стабильности в обществе. Обязанность соблюдения законов, уважения прав и свобод других лиц отвечает и интересам самих граждан, а, в конечном счете, задачам формирования правовой государственности.

Социальное назначение конституционной обязанности соблюдения Конституции и законодательства, уважения прав и свобод, чести и достоинства других лиц – формировать должное правосознание и правовую культуру граждан, всемерно укреплять законность и правопорядок в обществе. Полнокровная реализация Конституции и законов невозможна без воспитания в обществе чувства почтительного отношения к праву и закону, их святости и незыблемости. Важно отметить, что уважение к праву, закону служит во всем мире одним из важнейших критериев высокого уровня культуры общества и государства. Должный уровень правовой культуры, развитое чувство права и законности являются основной гарантией соблюдения требования Конституции и законов, уважения прав и свобод личности широкими слоями общества. Иными словами, чем выше правовая культура членов общества, тем успешнее решает общество задачи в области формирования демократического, правового государства.

Правовая культура общества, прежде всего, связана с выработкой устойчивых мотивов и установок, которые позволили бы перевести правовые предписания в осознанные стимулы правомерного поведения и жизнедеятельности каждого члена общества. Правомерное поведение личности способствует утверждению принципов правового государства, повышению правовой культуры общества, благодаря чему происходит постоянное правовое обогащение, как самой личности, так и общества.

Важное значение имеет соблюдение норм Конституции и законов должностными лицами, иными государственными служащими, призванными защищать права и свободы граждан. Ведь уважение к праву в обществе укоренится только тогда, когда закон будут уважать представители власти, которые, к сожалению, нередко нарушают нормы действующего права. Слабая правовая защищенность личности подрывает веру в справедливость закона, в способность государства обеспечить законность и правопорядок. Человек перестает уважать и почитать закон, если он не видит в нем своего подлинного правового гаранта и опоры в области правовых отношений.

Как известно, большинство населения убеждено в необходимости соблюдения норм Конституции и законодательства, осознавая личную ответственность за состояние законности и правопорядка. Вместе с тем нельзя не отметить низкий уровень правовой культуры многих членов общества, правовой нигилизм, отчасти характерный, в том числе для органов государства и общественных объединений. Общество должно осознать, что соблю-

дение каждым его членом Конституции и законодательства, уважение прав и свобод, чести и достоинства других лиц – аксиома нормальной, полнокровной жизнедеятельности, как всего общества, так и каждого его члена, необходимая преграда на пути анархии и хаоса, всего деструктивного, что мешает формированию демократической, правовой государственности в Казахстане.

*Вторая – обязанность каждого уважать государственные символы Республики.* В соответствии с предписаниями п.2 ст.34 Конституции РК: *«Каждый обязан уважать государственные символы Республики».*

Государственные символы – это установленные Конституцией и Конституционным законом РК о государственных символах РК особые, исторически сложившиеся, официальные знаки отличия РК – Государственный Флаг, Государственный Герб и Государственный Гимн, олицетворяющие ее государственный суверенитет и независимость, как свидетельства суверенного достоинства Казахстана в мировом сообществе государств.

В соответствии с нормами ст.1 Конституционного закона РК о государственных символах РК, Государственный Флаг РК представляет собой прямоугольное полотнище голубого цвета с изображением в центре солнца с лучами, под которым – парящий орел. У древка – национальный орнамент в виде вертикальной полосы. Изображение солнца, его лучей, орла и национального орнамента – цвета золота. Соотношение ширины Флага к его длине –1:2.

Государственный Герб РК имеет форму круга и представляет собой изображение шанырака (верхняя сводчатая часть юрты) на голубом фоне, от которого во все стороны в виде солнечных лучей расходятся уыки (опоры). Справа и слева от шанырака расположены изображения мифических крылатых коней. В верхней части расположена объемная пятиконечная звезда, а в нижней части – надпись «QAZAQSTAN». Изображение звезды, шанырака, уыков, мифических крылатых коней, а также надписи «QAZAQSTAN» – цвета золота.

Государственный Гимн РК представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных конституционным законом о государственных символах.

Граждане Казахстана, а также лица, находящиеся на его территории, обязаны чтить государственные символы – Флаг, Герб и Гимн. Запрещается использование изображения Государственного Герба РК на бланках, печатях и других реквизитах негосударственных организаций и их должностных лиц, кроме случаев, установленных конституционным законом о государственных символах. Государственный Герб не может быть использован также в качестве геральдической основы гербов общественных объединений и других организаций.

Изображение Государственного Флага РК не может использоваться в качестве геральдической основы флагов общественных объединений и других организаций. Изображение Государственного Флага может быть ис-

пользовано в качестве элемента или геральдической основы государственных наград, банкнот и монет Нацбанка РК.

Государственный Гимн РК должен исполняться в точном соответствии с его текстом и музыкальной редакцией. При публичном исполнении Государственного Гимна присутствующие поют (выслушивают) стоя, при этом граждане РК прикладывают правую руку к сердцу.

Законодательный порядок официального использования Государственного Флага, Государственного Герба и Государственного гимна республики, установленный конституционного закона о государственных символах, призван содействовать формированию у граждан уважительного отношения к символике государства, закреплению чувства казахстанского патриотизма.

Статьей 13 Конституционного закона РК о государственных символах РК установлено: «1. Граждане РК, а также лица, находящиеся на территории Республики, обязаны уважать государственные символы РК.

2. В целях воспитания гражданственности и патриотизма, любви к своей Родине — РК, формирования уважения к государственным символам РК, а также понимания их сущности и значения их изучение включается в основные общеобразовательные программы организаций образования среднего общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

В организациях образования, реализующих образовательные программы среднего общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования постоянно в специально отведенном видном месте устанавливается Государственный Флаг, размещается Государственный Герб либо их изображения, а также текст Государственного Гимна РК на государственном языке».

Лица, виновные в надругательстве над Государственным Флагом, Государственным Гербом и Государственным Гимном Республики, несут ответственность в соответствии с законодательством. Так, ст.458 КоАП установлено: «1. Незаконное использование Государственного Флага РК, Государственного Герба РК и их изображений, а также использование и исполнение Государственного Гимна РК с нарушением требований законодательства РК – влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей. 2. Неиспользование государственных символов в случаях, когда их использование является обязательным, – влечет штраф на должностных лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей. 3. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф в размере ста месячных расчетных показателей».

Согласно предписаниям ст.372 «Надругательство над государственными символами» УК РК: «Надругательство над государственными символами РК – наказывается штрафом в размере до двух тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до шестисот часов, либо

ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

*Третья – обязанность каждого платить законно установленные налоги, сборы и иные обязательные платежи.* Статьей 35 Конституции РК закрепляется: «Уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого». Данное конституционное предписание означает, что не только граждане РК, но и иностранные граждане, лица без гражданства обязаны платить налоги, сборы и иные обязательные платежи, установленные законодательством.

Основным нормативным правовым актом в области налогообложения населения является Налоговый кодекс РК. Им установлены основополагающие принципы налогообложения, регулирует властные отношения по установлению, введению, изменению, отмене, порядку исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также отношения, связанные с исполнением налогового обязательства.

Согласно нормам пп.55) ст.1 Налогового кодекса РК, под налогами понимаются законодательно установленные государством в одностороннем порядке обязательные денежные платежи в бюджет, за исключением случаев, предусмотренных Налоговым кодексом, производимые в определенных размерах, носящие безвозвратный и безвозмездный характер.

Налоговое законодательство РК основывается на принципах обязательности, определенности налогообложения, справедливости налогообложения, добросовестности налогоплательщика, единства налоговой системы и гласности налогового законодательства РК, установленных Налоговым кодексом РК. Так, принцип справедливости налогообложения означает, что налогообложение в РК является всеобщим и обязательным. Запрещается предоставление налоговых льгот индивидуального характера. Никто не может быть подвергнут повторному обложению одним и тем же видом налога, одним и тем же видом платежа в бюджет по одному и тому же объекту обложения за один и тот же период.

Положения налогового законодательства РК не должны противоречить принципам налогообложения. При выявлении противоречий положений налогового законодательства принципам налогообложения такие положения не подлежат применению, если противоречия выявлены при рассмотрении жалоб на уведомления о результатах проверки, последние подлежат пересмотру.

Налоги и другие обязательные платежи в бюджет устанавливаются, вводятся, изменяются или отменяются только в порядке и на условиях, установленных Налоговым кодексом РК. Ни на кого не может быть возложена обязанность по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет, не предусмотренных Налоговым кодексом РК.

Налоговым признается обязательство налогоплательщика перед государством, возникающее в соответствии с налоговым законодательством, в силу которого налогоплательщик обязан встать на регистрационный учет

в налоговом органе, определять объекты налогообложения, начислять налоги (налог на имущество, земельный налог и др.) и другие обязательные платежи (сборы, платы, государственную пошлину, таможенные платежи) в бюджет, составлять налоговую отчетность, представлять ее в установленные сроки и уплачивать налоги и иные обязательные платежи в бюджет.

Объектами налогообложения и объектами, связанными с налогообложением, являются имущество и действия, с наличием которых у налогоплательщика возникает налоговое обязательство. Данные объекты по каждому виду налога и иного обязательного платежа определяются в соответствии с положениями Налогового кодекса РК.

Налогоплательщик обязан своевременно и в полном объеме исполнять налоговые обязательства; представлять по требованию налоговых органов договор на проведение аудита по налогам и заключение аудита по налогам в случае заключения такого договора; представлять информацию и документы, предусмотренные налоговым законодательством, а также выполнять иные обязанности, установленные налоговым законодательством РК.

Уплата налогов и иных обязательных платежей в бюджет обеспечивается государственными органами налоговой службы, деятельность которых направлена на своевременное и правильное взыскание налогов и других платежей. Государство в лице органа налоговой службы имеет право требовать от налогоплательщика исполнения его налоговых обязательств в полном объеме, а в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения применять меры принудительного их исполнения в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом РК.

За нарушение законодательства о налогах предусмотрена финансово-правовая, административная и уголовная ответственность. Так, согласно нормам ст.244 УК РК: «Уклонение гражданина от уплаты налога и (или) других обязательных платежей в бюджет, совершенное путем непредставления декларации о доходах в случаях, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию или иные документы, связанные с исчислением или уплатой налогов и (или) других обязательных платежей в бюджет, заведомо искаженных данных о доходах или расходах либо об имуществе, подлежащем налогообложению, с использованием счета-фактуры без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров, если это деяние повлекло неуплату налога и (или) других обязательных платежей в бюджет в крупном размере, – наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмисот часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок (Примечание. Лицо, впервые совершившее деяние, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности в случае добровольной уплаты задолженности по налогам и (или) другим обязательным платежам в бюджет, а также пени, установленных законодательством РК)».

*Четвертая – священный долг и обязанность каждого гражданина – защищать РК.*

С учетом воинской обязанности, как конституционной обязанности граждан РК по защите РК п.1 ст.9 Закона РК о воинской службе и статусе военнослужащих закрепляется порядок подготовки граждан к воинской службе, как комплекса обязательных мероприятий, проводимых государственными органами с гражданами допризывных и призывных возрастов в целях их обучения основам воинской службы, а также с военнообязанными в целях подготовки и переподготовки по военно-техническим и иным специальностям для прохождения воинской службы.

Воинская обязанность, исполнение которой обеспечивается центральными и местными исполнительными органами, предусматривает воинский учет; подготовку граждан к воинской службе; призыв на воинскую службу и ее прохождение; прохождение воинской службы по контракту; призыв на воинские сборы; пребывание в запасе.

В соответствии с предписаниями п.2 ст.10 Закона РК об обороне и Вооруженных Силах, граждане РК также обязаны: «1) выполнять воинскую обязанность; 2) участвовать в мероприятиях по гражданской и территориальной обороне; 3) в период мобилизации и военного положения предоставлять необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующим равноценным возмещением его стоимости государством в порядке, установленном Правительством РК».

Подготовка граждан к воинской службе, организуемая и обеспечиваемая государственными органами в соответствии с Правилами подготовки граждан к воинской службе, утверждаемыми Министерством обороны РК, включает в себя: начальную военную подготовку; военную подготовку по дополнительным образовательным программам; подготовку по военно-техническим и иным специальностям; военную подготовку по программе офицеров запаса.

Согласно нормам пп. 16) ст.1 Закона РК о воинской службе и статусе военнослужащих: «воинская служба – особый вид государственной службы военнослужащих Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, направленной на непосредственное обеспечение военной безопасности, связанной с вооруженной защитой суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности Государственной границы РК».

Содержание воинской службы включает в себя:

• *воинскую службу по призыву* (к ней относятся: срочная воинская служба составов солдат (матросов); воинская служба офицеров, призванных в соответствии со статьей 32 Закона о воинской службе и статусе военнослужащих; воинская служба при мобилизации, военном положении, в военное время и при прохождении воинских сборов). К прохождению срочной службы приравниваются время обучения граждан на очных отделениях учебных заведений правоохранительных и специальных государственных органов, а также время прохождения военной подготовки в специализированных ор-

ганизациях Министерства обороны по программе подготовки военно-обученного резерва;

• *воинскую службу по контракту* (к ней относятся воинская служба военнослужащих, проходящих воинскую службу по контракту на должностях составов солдат (матросов), сержантов (старшин) и офицеров; воинская служба и обучение кадетов, курсантов, адъюнктов, магистрантов и докторантов, военных интернов военных учебных заведений).

Граждане, призванные на воинские сборы, также исполняют обязанности воинской службы.

Военнослужащие принимают военную присягу – церемониальную торжественную клятву, даваемую каждым гражданином при поступлении (призыве) на военную службу в вооружённые силы государства – на верность народу РК. Каждый военнослужащий при вступлении в ряды Вооруженных Сил РК, согласно нормам Положения о порядке принятия военной присяги, утвержденного Указом Президента РК от 25 августа 1992 г., в индивидуальном порядке принимает военную присягу и скрепляет ее собственноручной подписью. Военную присягу принимают молодые солдаты и матросы – после прохождения специальной программы и усвоения ими основных обязанностей солдата (матроса), а также слушатели военных академий и курсанты военных училищ (школ), не принимавшие ее ранее. Военнослужащие принимают военную присягу под руководством командира воинской части, начальника военно-учебного заведения и учреждения. День принятия военной присяги является праздничным днем для данной воинской части. Если же военнообязанные, ранее не принимали военную присягу, они принимают ее при призыве на воинские сборы и по мобилизации.

Принимая присягу, военнослужащий, как гражданин РК, торжественно клянется до последнего дыхания быть преданным народу Казахстана и его законно избранному Президенту, свято соблюдать Конституцию и законы своего суверенного государства, беспрекословно исполнять возложенные на меня обязанности, воинские уставы и приказы командиров и начальников, стойко переносить тяготы и лишения военной службы. Он также обязуется добросовестно изучать военное дело, беречь военное и народное имущество, строго хранить военную и государственную тайну, быть мужественным и смелым защитником моей Родины, государственных интересов независимого Казахстана.

*Пятая – обязанность граждан РК заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.* Историко-культурное наследие, как важное свидетельство исторической судьбы народа Казахстана и его бесценное духовное богатство, является одним из главных условий развития духовной культуры общества, всестороннего воспитания личности. Поэтому забота о сохранении исторического и культурного наследия и сбережении памятников истории и культуры представляет собой не только правовую обязанность, но и нравственный долг граждан республики.

Конституционная обязанность граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, установленная ст.37 Основного Закона, конкретизируется Законами РК об историко-культурном наследии и о культуре.

Согласно нормам пп. 6) ст.3 Закона РК об историко-культурного наследии, под памятниками истории и культуры понимаются объекты историко-культурного наследия (недвижимые объекты со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, прикладного искусства, науки, техники и иными предметами материальной культуры, возникшими в результате исторических процессов и событий, представляющих собой интерес с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки, техники, эстетики, этнологии, антропологии, социальной культуры), включенные в Государственный список памятников истории и культуры.

Объекты историко-культурного наследия, как совокупности исторических и культурных ценностей, имеющих общегосударственное значение, приобретают статус памятников истории и культуры с момента признания их таковыми в порядке, установленном Законом об охране и использовании историко-культурного наследия. Выявленные объекты историко-культурного наследия вносятся в список предварительного учета местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы и до принятия окончательного решения об их статусе подлежат охране наравне с памятниками истории и культуры в соответствии с Законом РК об охране и использовании историко-культурного наследия.

Памятники истории и культуры, в соответствии с положениями п.1 ст.5 Законом об охране и использовании историко-культурного наследия, подразделяются на следующие виды: памятники археологии; памятники градостроительства и архитектуры; ансамбли и комплексы; сакральные объекты; сооружения монументального искусства.

Объекты историко-культурного наследия приобретают статус памятников истории и культуры со дня внесения их в Государственный список памятников истории и культуры республиканского или местного значения. Внесение в Государственный список памятников истории и культуры объектов историко-культурного наследия, внесенных в список предварительного учета, либо исключение их из списка предварительного учета производится соответствующими государственными органами в течение трех лет со дня внесения их в список предварительного учета. На памятники истории и культуры местный исполнительный орган соответствующей административно-территориальной единицы оформляет паспорт памятника истории и культуры в порядке, определяемом уполномоченным органом.

Памятники истории и культуры в РК подлежат обязательной защите и сохранению в порядке, предусмотренном Законом об охране и использовании историко-культурного наследия, обладают особым правовым режимом их использования, изменения права собственности на них и лишения их статуса. Лишение памятника истории и культуры его статуса и исключение

из Государственного списка памятников истории и культуры допускаются лишь в случае полной физической утраты объекта и (или) утраты историко-культурной значимости.

Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения памятниками истории и культуры как объектами собственности, за исключением права их самостоятельного уничтожения. Так, собственник имеет право извлечения прибыли (получения дохода) в результате использования и эксплуатации памятников истории и культуры, ограниченное охранным обязательством. При этом собственник памятника истории и культуры вправе требовать неразглашения его содержания или отказывать в доступе для исследований и публичном осмотре на срок до пятидесяти лет, если объект собственности принадлежит ему на правах наследования и по своему происхождению или содержанию связан с личностью завещателя или предками собственника.

Собственники и пользователи памятников истории и культуры осуществляют деятельность по их сохранению и обязаны, согласно нормам ст.17 Закона РК об охране и использовании историко-культурного наследия, соблюдать условия содержания памятника истории и культуры путем принятия мер по обеспечению сохранности памятников истории и культуры; а также обеспечения доступа к памятнику истории и культуры в научных, образовательных, туристских, информационных и воспитательных целях в порядке и пределах, устанавливаемых договорами с местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы, за исключением случаев, предусмотренных частью второй статьи 16 Закона РК об историко-культурном наследии.

Собственники памятников истории и культуры обязаны также уведомлять местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы о предполагаемых или свершившихся изменениях прав собственности.

Условия содержания памятников истории и культуры собственниками и пользователями памятников истории и культуры фиксируются в охранном обязательстве, выдаваемом местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы. Изъятие у собственника бесхозяйственно содержащихся памятников истории и культуры производится в соответствии со ст.56 ГК РК (Общая часть), ст.33 Закона РК о госимуществе и с Законом РК об историко-культурном наследии.

При этом изъятие у собственника памятника истории и культуры, являющегося его жилым домом или жилым помещением, находящимся в частной собственности, не может быть осуществлено без предоставления ему иного жилого помещения в порядке, установленном законодательством РК, и соответствующей компенсации по договору.

Физические и юридические лица, в пользовании которых находится памятник истории и культуры, лишаются права пользования в соответствии с законами РК в случае нарушения ими обязанности пользования памятни-

ком истории и культуры в соответствии с его характером и назначением, в результате чего памятник истории и культуры подвергается угрозе уничтожения или порчи.

Лишение права пользования памятником истории и культуры в зависимости от его категории может быть осуществлено только по решению суда на основании заявления собственника памятника истории и культуры или уполномоченного органа, местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, если иное не предусмотрено охранным обязательством памятника истории и культуры.

Лица, виновные в нарушении законодательства РК об охране объектов историко-культурного наследия, выраженном в действии или бездействии, несут ответственность в соответствии с законами РК. Физические и юридические лица, причинившие вред памятнику истории и культуры или его охранной зоне, обязаны восстановить памятник истории и культуры или его охранную зону, а при невозможности этого – обязаны возместить причиненные убытки в соответствии с гражданским законодательством РК. Восстановление памятника истории и культуры или его охранной зоны осуществляется под контролем уполномоченного органа.

Кроме того, умышленное уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность установлена уголовная ответственность. Так, ст.203 УК РК установлено:

«1. Умышленное уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, – наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет.

2. То же деяние:

1) совершенное путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом;

2) повлекшее по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью;

3) совершенное по мотивам социальной, национальной, расовой или религиозной вражды, – наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, – наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет».

*Шестая – обязанность граждан РК сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.* Обязанность граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам, закрепленная ст.38 Конституции РК, ориентирует общество на поддержание и восстановление благоприятного состояния природной среды страны, бережное отношение

к природным богатствам и обеспечение их рационального использования. Данная конституционная обязанность имеет основной целью формирование бережного отношения граждан к природе и ее богатствам и сохранение природной среды для будущих поколений казахстанцев.

В этой связи в выступлении Президента РК К.К. Токаева 16 августа 2019 г. на Августовской конференции педагогических работников отмечалось: «Нашим детям необходимо прививать экологичное сознание, всячески культивировать культуру бытовой чистоты, гигиены, учить пониманию исключительной важности защиты природы». Приобретение положительного опыта в ходе общественно-полезной деятельности по экологической защите окружающей среды имеет большое значение для развития патриотического сознания молодежи, освоения ими социокультурных ценностей исторического наследия Великой степи.

В соответствии с предписаниями Основного Закона в п.2 ст.13 Экологического кодекса РК закрепляется, что физические лица обязаны: сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам, содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, предотвращать угрозы экологической безопасности, которые могут возникать по их вине, а также осуществлять свою деятельность в соответствии с экологическим законодательством РК.

Участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, согласно ст.57-1 Экологического кодекса РК, осуществляется посредством проведения общественных слушаний; общественной экологической экспертизы; общественного экологического контроля; подачи замечаний и предложений в государственные органы в период проведения государственной экологической экспертизы;  участия в общественных советах при государственных органах; представления замечаний и предложений на проекты нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, в том числе на проекты документов Системы государственного планирования.

Конституционная обязанность граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам обеспечивается не только нормами экологического законодательства, но и административного, уголовного, гражданского и трудового права.

Например, ст.324 главы 21 КоАП РК «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов» Кодекса об административных правонарушениях установлено: «1. Нарушение норм санитарно-эпидемиологических и экологических требований, а также гигиенических нормативов по охране окружающей среды, за исключением случаев, предусмотренных статьей 416 настоящего Кодекса, – влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере десяти, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства – в размере пятнадцати, на субъектов среднего предпринимательства – в раз-

мере двадцати месячных расчетных показателей, на субъектов крупного предпринимательства – в размере суммы нанесенного окружающей среде вреда.

2. Дача должностными лицами указаний или разрешений на превышение или занижение установленных норм санитарно-эпидемиологических и экологических требований по охране окружающей среды – влечет штраф в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей».

Нарушение экологических требований к хозяйственной или иной деятельности влечет также уголовную ответственность. Так, ст.324 «Экологические уголовные правонарушения» Уголовного кодекса закрепляется: «1. Нарушение экологических требований при использовании природных ресурсов, проектировании, размещении, строительстве или реконструкции, вводе в эксплуатацию или эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов, эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта или связи, объектов сельскохозяйственного назначения и мелиорации, строительстве городов либо других населенных пунктов, к военным или оборонным объектам, военной или космической деятельности, если это деяние повлекло или могло повлечь причинение крупного ущерба окружающей среде, или причинило вред здоровью человека,

– наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмисот часов, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового.

2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, повлекшее причинение особо крупного ущерба окружающей среде либо смерть человека, либо массовое заболевание людей, – наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

## § 6. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан

В результате необратимых демократических процессов и углубления международного сотрудничества с другими странами число проживающих в Казахстане иностранных граждан постоянно возрастает. РК также предоставляет право убежища иностранцам, ставших жертвами нарушений прав человека (вопрос о предоставлении политического убежища решается Президентом РК). В Республике могут постоянно или временно проживать и лица, не имеющие гражданства какого-либо государства (лица без гражданства). В отношении этих двух категорий лиц в правовой литературе часто применяется собирательное понятие «иностранец».

Фундаментальный принцип, определяющий правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Казахстане, закреплен п.4 ст. 12 Конституции РК, согласно которому: «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами».

Законодательство о правовом положении иностранцев в РК состоит из Закона РК о правовом положении иностранцев и иных актов законодательства РК. Основываясь на Конституции РК, данный Закон определяет в соответствии с ее нормами основные права и обязанности иностранцев, порядок их въезда в РК, пребывание и передвижение по ее территории и выезда из Казахстана.

Правовое положение иностранцев в Казахстане определяется также международными договорами РК. И если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе РК о правовом положении иностранцев, то применяются правила международного договора.

Иностранцы, в соответствии с нормами международного права, – это лица, которые находятся на территории иностранного государства, не являясь его гражданами. Каждое государство самостоятельно решает вопросы относительно въезда иностранцев на территорию своего государства и условий пребывания на ней. Нормы международного права, касающиеся иностранцев, включены в Декларацию «О правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают», принятую Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г.

Согласно нормам Декларации ООН:

• любое государство имеет право устанавливать правовой режим иностранных граждан, учитывая при этом свои международные обязательства в области прав человека;

• иностранцы обязаны соблюдать законы государства, в котором они находятся, а за их нарушение несут ответственность наравне с гражданами этого государства;

• в соответствии с национальным законодательством и с учетом обязательств государства по международному праву иностранцы пользуются соответствующим объемом прав и свобод;

• недопустимы массовые высылки иностранцев, законно находящихся на территории данной страны;

• индивидуальная высылка иностранцев возможна только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом;

• иностранец имеет право на защиту государства своего гражданства;

• запрещается дискриминация иностранцев по признакам расы, пола, языка, вероисповедания и т.д.

В соответствии с международно-правовыми стандартами, нормами ст.2 Закона РК о правовом положении иностранцев, *иностранцами* в РК при-

знаются лица, не являющиеся гражданами РК и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства. Лица, не являющиеся гражданами РК и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, признаются *лицами без гражданства*, на которых также распространяются положения Закона о правовом положении иностранцев, если иное не установлено законодательными актами РК. Нормы данного Закона также не затрагивают установленные законодательством РК и международными договорами РК привилегии и иммунитеты глав и сотрудников иностранных дипломатических и консульских представительств.

В отношении иностранных граждан Законом РК о правовом положении иностранцев закрепляется принцип *национального режима*, согласно которому иностранным гражданам предоставляется такой же правовой режим, какой предоставляется гражданам РК. В силу данного правового принципа иностранные граждане ставятся в равное положение с казахстанскими гражданами: иностранцы имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами РК, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами РК. Иностранцы облагаются налогами и сборами также на общих основаниях с гражданами РК, если иное не предусмотрено законодательством и международными договорами РК.

Законом о правовом положении иностранцев установлен также *принцип равенства иностранцев*, независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий.

Использование иностранцами своих прав и свобод не должно наносить ущерб интересам РК, правам и законным интересам ее граждан и других лиц и неотделимо от исполнения ими обязанностей, установленных законодательством РК.

Проживание иностранцев в Казахстане может быть *постоянным* или *временным*. При этом отнесение лица к той или иной категории иностранцев – постоянно проживающих или временно пребывающих – зависит не от временного фактора (срока пребывания), а от степени устойчивости их правовой связи с Республикой Казахстан, цели и характера их нахождения на ее территории.

*Постоянно проживающими* в Казахстан, согласно ст.4 Закона РК о правовом положении иностранцев признаются иностранцы, получившие на то разрешение и документ на право постоянного проживания в порядке, определяемом Правительством РК.

Обязательным условием предоставления разрешения на постоянное проживание в Казахстане является подтверждение лицом, претендующим на получение такого разрешения, за исключением этнических казахов, лиц, родившихся или ранее состоявших в гражданстве РК или Казахской ССР, и

членов их семей, *своей платежеспособности в порядке и размерах, определяемых Правительством РК.*

Иностранцы, находящиеся в Казахстане на ином законном основании, а также признанные потерпевшими, свидетелями, подозреваемыми или обвиняемыми по уголовным делам, считаются *временно пребывающими* в Казахстане до вступления в силу приговора суда или принятия иного процессуального решения уполномоченными органами.

При этом иностранцы, временно пребывающие в Казахстане *свыше пяти календарных дней* со дня пересечения Государственной границы РК, обязаны иметь разрешение на временное проживание (регистрацию), если иной порядок не установлен соглашением РК с соответствующей стороной или Правительством РК, и выехать из страны по истечении срока регистрации.

Законом РК о правовом положении иностранцев закрепляются *основные права, свободы и обязанности иностранцев в Казахстан.* Иностранцы могут осуществлять трудовую деятельность в Казахстане на основании и в порядке, установленном законодательством и международными договорами РК. Иностранцы, постоянно проживающие в Казахстане, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане РК. Но при этом в целях обеспечения реализации конституционного права граждан РК на свободу труда законодательными актами могут быть установлены ограничения по осуществлению трудовой деятельности иностранцев в Казахстане. Так, иностранцы не могут назначаться на отдельные должности или заниматься определенным видом трудовой деятельности, если в соответствии с законодательством Республики назначение на эти должности или занятие таким видом деятельности связаны с принадлежностью к гражданству РК.

Временно пребывающие в Казахстане иностранцы могут являться субъектами частного предпринимательства. При этом не допускается осуществление предпринимательской деятельности без образования юридического лица.

Согласно нормам ст.7 Закона РК о правовом положении иностранцев, иностранцам и лицам без гражданства, находящимся на территории Казахстана, медицинская помощь предоставляется при наличии полиса добровольного медицинского страхования, если иное не предусмотрено законами РК и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

В вопросах социального и пенсионного обеспечения, иностранцы, постоянно проживающие в Казахстане, имеют те же права и несут те же обязанности, что и казахстанцы. В случаях же, когда для назначения пенсионных выплат и пособий требуется определенный стаж работы, иностранцам может засчитываться стаж их работы за границей на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами РК.

Иностранцы, постоянно проживающие в Казахстане, имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане РК, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами, и в жилищных отношениях и пользуются своими имущественными и личными неимущественными правами наравне с гражданами РК. Иностранцы могут иметь в Казахстан на праве собственности жилище (за исключением временно пребывающих иностранцев) и иное имущество, иметь права автора произведений науки, литературы и искусства, открытия, изобретения, рационализаторского предложения, промышленного образца, а также иные имущественные и личные неимущественные права, за исключением случаев, установленных Конституцией, законами и международными договорами. Им гарантируется неприкосновенность жилища, чести и достоинства личности.

Временно пребывающие в Казахстан иностранцы имеют право пользования имущественными и личными неимущественными правами на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами РК.

Иностранцы могут заключать и расторгать браки с гражданами РК и другими лицами, пользуются правами и несут обязанности в брачных и семейных отношениях наравне с гражданами РК в соответствии с законодательством и международными договорами РК.

Иностранцы в Казахстане имеют право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав и пользоваться в суде процессуальными правами наравне с гражданами РК, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами РК.

Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Казахстане, имеют равные с гражданами РК права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном законодательством РК в области образования. При этом лицам без гражданства, постоянно проживающим в РК, предоставляется право на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования, если образование каждого из этих уровней они получают впервые.

Право же на получение иностранцами на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования определяется международными договорами РК. При этом иностранцы, принятые в организации образования, имеют права и несут обязанности обучающихся и воспитанников в соответствии с законодательством РК.

Иностранцы в Казахстане имеют право на пользование достижениями культуры наравне с гражданами РК. При этом они обязаны бережно относиться к памятникам истории и культуры, другим культурным ценностям.

Иностранцы, постоянно проживающие в РК, имеют право вступать в общественные объединения, кроме политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, и если это не противоречит уставам (положениям) этих объединений.

Иностранцам, находящимся в РК, гарантируется свобода совести наравне с гражданами РК. При этом запрещается возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями.

Иностранцы могут свободно передвигаться по территории РК, открытой для посещения иностранцам, и избирать место жительства в соответствии с порядком, установленным законодательством РК. Ограничения в передвижении и выборе места жительства устанавливаются актами уполномоченных на то государственных органов РК, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц.

Статьей 19 Закона РК о правовом положении иностранцев также установлены ограничения для иностранцев в избирательном праве: иностранцы в Казахстане не могут избирать и быть избранными в представительные и другие выборные государственные органы и должности, а также принимать участие в республиканских референдумах. Кроме того, на иностранцев, постоянно проживающих на территории Казахстан, не распространяется воинская обязанность.

Правила *въезда в РК иностранцев, их выезда* из РК и транзитного проезда через территорию РК устанавливаются Законом РК о правовом положении иностранцев и иными актами законодательства РК. Согласно предписаниям ст.22 Закона РК о правовом положении иностранцев, иностранцы могут въезжать в РК по *действительным заграничным паспортам или заменяющим их документам при наличии въездных виз РК*, если иной порядок не установлен соглашением РК с соответствующей стороной или Правительством РК.

Вместе с тем иностранцу запрещается въезд в РК:

• в интересах обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения;

• если его действия направлены на насильственное изменение конституционного строя;

• если он выступает против суверенитета и независимости РК, призывает к нарушению единства и целостности ее территории;

• если он разжигает межнациональную, межконфессиональную и религиозную вражду;

• если это необходимо для защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц;

• если у органов национальной безопасности имеются сведения о его причастности к экстремизму или террористической деятельности, а также в случае признания судом в его действиях опасного рецидива;

• если им не исполнено взыскание за совершение уголовного или административного правонарушения, наложенное на него в период предыдущего пребывания в Казахстане;

• если в период предыдущего пребывания в Казахстане им не представлена декларация по индивидуальному подоходному налогу в случае, когда представление такой декларации предусмотрено законодательством РК;

• если он не представил подтверждение о наличии средств, необходимых для пребывания и выезда из РК, в порядке, определяемом Правительством РК, за исключением этнических казахов, лиц, родившихся или ранее состоявших в гражданстве РК или КазССР, и членов их семей;

• если при обращении с ходатайством о въезде, он сообщил о себе ложные сведения или не представил необходимые документы в срок, установленный законодательством РК;

• при наличии у него заболеваний, являющихся противопоказанием для въезда в РК;

• если он ранее утратил гражданство РК по основаниям, предусмотренным пп. 8) части первой ст.21 Закона РК о гражданстве;

• если он ранее был лишен гражданства РК по основаниям, предусмотренным статьей 20-1 Закона РК о гражданстве.

При этом иностранцам, ранее выдворенным из Казахстана, запрещается въезд в Республику в течение пяти лет со дня вынесения решения о выдворении. Не рассматриваются также заявления принимающих лиц о приглашении в РК иностранцев, если в течение одного года до подачи такого заявления принимающие лица были привлечены к ответственности за непринятие мер по своевременной регистрации иммигрантов, оформлению документов на право их пребывания в Казахстане и обеспечению выезда из Казахстана по истечении определенного срока пребывания.

При въезде в Казахстан иностранцам выдаются миграционные карточки, форма и правила выдачи которых утверждаются МВД РК по согласованию с органами национальной безопасности РК. Визы на въезд или соответствующие им другие документы выдаются дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями РК или в отдельных случаях специально уполномоченными на то представителями РК. Основаниями для выдачи виз являются приглашения принимающих лиц или разрешение уполномоченных на то государственных органов РК, если иное не предусмотрено международными договорами РК.

Иностранцы, согласно нормам ст.23 Закона РК о правовом положении иностранцев, выезжают из Казахстана по действительным заграничным паспортам или заменяющим их документам при наличии выездных виз, выданными уполномоченными на то государственными органами РК, если иной порядок не установлен соглашением с соответствующей страной или Правительством РК.

Вместе с тем выезд из Казахстана иностранцу не разрешается:

• если имеются основания для привлечения его к уголовной ответственности – до окончания производства по делу;

• если он осужден за совершение уголовного правонарушения, за ним установлен пробационный контроль или к нему применена отсрочка исполнения наказания, – до отбытия наказания или освобождения от наказания, истечения срока пробационного контроля, истечения срока отсрочки исполнения наказания, за исключением случаев его выдворения на основании решения суда;

• если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом – до исполнения этих обязательств.

При этом выезд из Казахстана иностранца может быть отсрочен до исполнения им имущественных обязательств, с которыми связаны существенные интересы граждан РК, других физических и юридических лиц.

Иностранцы, проезжающие через территорию Казахстана транзитом, обязаны следовать с соблюдением правил транзитного проезда в пограничный пункт выезда из РК по установленному маршруту и могут иметь остановки на ее территории только в пунктах, указанных в казахстанских транзитных визах, при наличии разрешения, выданного уполномоченными на то государственными органами РК.

Иностранцы, совершившие уголовные, административные или иные правонарушения на территории Казахстана, согласно нормам ст.25 Закона РК о правовом положении иностранцев, *подлежат ответственности на общих основаниях с гражданами РК, за исключением случаев, установленных международными договорами РК.*

Иностранцы, нарушившие правила пребывания в Казахстане, т.е. проживающие без документов на право жительства или проживающие по недействительным документам, не соблюдающие установленный порядок регистрации, передвижения и выбора места жительства, уклоняющиеся от выезда по истечении определенного им срока пребывания, не соблюдающие правила транзитного проезда через территорию Республики, подлежат административной ответственности в соответствии с законами РК. Например, п.1 ст.517 КоАП: «Нарушение иностранцем или лицом без гражданства законодательства РК в области миграции населения, выразившееся в пребывании в РК без регистрации в органах внутренних дел сроком до трех суток после истечения срока, установленного законодательством РК для регистрации, – влечет предупреждение».

Злостное нарушение иностранцами правил пребывания в Казахстане и транзитного проезда через территорию Республики влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную законами РК. Так, ст.392 УК РК установлено: «1. Умышленное незаконное пересечение Государственной границы РК вне пунктов пропуска через Государственную границу, а равно умышленное незаконное пересечение Государственной границы РК в указанных пунктах, совершенное по подложным документам или с обманным использованием действительных документов третьих лиц, а равно с нару-

шением установленного порядка, – наказываются штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо лишением свободы на срок до одного года, с выдворением за пределы РК иностранца или лица без гражданства сроком на пять лет. 2. Те же деяния, совершенные преступной группой либо с применением насилия или угрозы его применения, – наказываются лишением свободы на срок до пяти лет с выдворением за пределы РК иностранца или лица без гражданства сроком на пять лет».

Иностранцу, нарушающему законодательство о правовом положении иностранцев, может быть сокращен установленный ему срок пребывания в Казахстане. Срок пребывания иностранца в Казахстане может быть сокращен также в случаях, когда отпали основания для его дальнейшего пребывания.

Кроме того, иностранец, в соответствии с предписаниями ст.28 Закона РК о правовом положении иностранцев, может быть выдворен за пределы РК:

• если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;

• если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц;

• если он нарушил законодательство РК;

• в случае признания брака недействительным в порядке, установленном законодательными актами, если заключение брака с гражданином РК явилось основанием для оставления его на постоянное место жительства в Казахстане.

Решение о выдворении принимается судом. Иностранец обязан покинуть Казахстан в срок, указанный в этом решении. Исполнение решения суда о выдворении из Казахстана производится путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого лица или принудительного выдворения лица из РК. Если лицо, в отношении которого принято решение о выдворении, не покинет территорию Казахстана в указанный в решении срок, оно подлежит с санкции прокурора задержанию на срок, необходимый для выдворения в принудительном порядке. При этом допускается задержание иностранца (его содержание производится в специальных учреждениях органов внутренних дел в порядке, определяемом Правительством РК).

Органы внутренних дел, осуществляющие исполнение решения суда о выдворении в принудительном порядке, в пунктах пропуска через Государственную границу РК производят передачу выдворяемого иностранца или лица без гражданства Пограничной службе Комитета национальной безопасности РК для его официальной передачи представителю власти иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется.

Необходимо отметить, что гуманистические начала конституционного и текущего законодательства в регулировании правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в РК, основанные на равенстве,

отсутствии какой-либо дискриминации и обширных возможностях в реализации своих личных прав, позволяют им пользоваться социальными и экономическими благами в нашей стране.

## § 7. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан

Система гарантий прав и свобод личности включает условия (предпосылки) экономического, политического, социального, правового и иного характера, необходимые для реализации прав и свобод, а также собственно механизм их защиты. В этой связи эффективность системы гарантий прав и свобод зависит как от уровня развития правовой системы и институтов демократии в механизме государственной власти, состояния экономики, нравственной атмосферы в обществе, уровня его общей и правовой культуры, так и от наличия и действенности политических и правовых элементов в системе функционирования государственной власти. Данное обстоятельство связано с тем, что гарантии прав и свобод связывают воедино и правовое, и фактическое положение человека и гражданина в обществе, служат выражением социальной свободы, ответственности и активности.

Вместе с тем социальные, политические, экономические, духовные и организационные предпосылки и условия сами по себе не служат основанием для реализации прав и свобод они становятся лишь через юридическую форму и организационные условия общества и государства. Именно в этой связи и выделяют гарантии прав и свобод человека и гражданина с позиции системы, включающей в себя гарантии общие и государственные.

В свою очередь, эти виды гарантий в качестве подсистем единой системы гарантий прав и свобод личности имеют свое содержание и формы выражения.

Общие гарантии прав и свобод личности по своей социальной направленности делятся на политические, материальные и духовные.

*Политические гарантии* – это система политических средств и условий, обеспечивающих функционирование демократического политического режима в государстве. Только при демократическом устройстве страны права и свободы личности представляют собой важнейший социально-политический институт, объективно выступающий показателем политической зрелости данного общества, средством доступа гражданина к механизмам власти, законным формам волеизъявления, реализации своих политических интересов. В этой связи следует особо выделить систему народовластия, закрепленную в Конституции РК, посредством которой гражданин имеет реальную возможность принимать участие в управлении делами государства. К политическим гарантиям прав и свобод гражданина относятся также реально действующий в стране принцип идеологического политического многообразия; формирующаяся многопартийная система; система избирательного пропорционального представительства, позволяющая из-

бирать десять депутатов Мажилиса Парламента на основе партийных списков и др.

К политическим гарантиям прав и свобод необходимо отнести и институт местного самоуправления, призванный обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Таким образом, в совокупности политические гарантии охватывают сферы политики РК, направленной на создание условий, обеспечивающих политическую активность граждан, устойчивость политических институтов и структур, их способность к достижению общественного согласия и политической стабильности, исключение политической дестабилизации в обществе, должный уровень политической культуры казахстанского общества.

*Материальные гарантии* предполагают соответствующую социально-экономическую среду и материальную основу, обеспечивающих свободное и эффективное использование человеком прав и свобод. В числе материальных условий осуществления прав и свобод – социальная стабильность, формирующаяся рыночная экономика, социальная ориентированность государственной политики, признание и равная защита государственной и частной собственности, свобода экономической деятельности и связанные с ней защита предпринимательства, поддержка конкуренции. Социальное партнерство между человеком, обществом и государством.

Ведущее место в формировании системы материальных гарантий прав и свобод человека принадлежит государству, призванному всемерно содействовать развитию рыночных отношений и становлению гражданского общества. активно содействуя формированию цивилизованных рыночных отношений, государство должно уделять особое внимание гарантиям социальных прав человека. В этой связи основными задачами социальной политики государства должны быть прежде всего разработка и реализация системы мер, призванных обеспечить достойный уровень жизни каждого человека.

Вместе с тем в современных условиях возможности государства в формировании системы материальных гарантий прав и свобод человека небезграничны. Дело не только в том, что РК находится в сложной экономической ситуации. В практике даже таких высокоразвитых государств, как США, Германия, Великобритания, существуют определенные трудности, связанные с гарантированием, в частности, социальных и экономических прав и свобод. Поэтому формирование эффективной системы материальных гарантий прав и свобод требует долговременных и тщательно придуманных социально-экономических программ и постоянных усилий государства.

*Духовные гарантии* прав и свобод человека представляют собой систему социокультурных ценностей и идеалов, основанных на любви и уважении к Родине – РК, вере в добро и справедливость, лежащих в основании права. Как явление духовной жизни, институт прав и свобод человека принадлежит к сфере общественного и индивидуального сознания. Духовную сущность системы прав ми свобод как основополагающего элемента

культуры, важной составляющей сферы жизненного уклада казахстанского общества наиболее полно и разносторонне отражает категория правосознания.

Решающее значение правосознания для гарантирования прав и свобод состоит в том, что оно как бы пронизывает весь механизм правового регулирования и правового воздействия на общественные отношения. Правосознание не только предшествует формированию института прав и свобод, но и способствует в дальнейшем их действенной реализации. Следовательно, от уровня зрелости правосознания казахстанского общества во многом зависят как эффективность всего механизма правового регулирования, как и действенность системы гарантий прав и свобод, реального использования гражданами своих прав.

К числу духовных гарантий прав и свобод человека относятся также принцип идеологического многообразия, свободы слова и творчества, запрет на разжигание социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, свобода совести и другие важнейшие институты духовной жизни общества, закрепленные в Конституции РК.

Важно отметить, что духовные гарантии заключены и в самом содержании прав и свобод человека. Видный французский философ Ф. Арон, отмечая, что духовные свободы и демократические процедуры защищают личность против власти и произвола, подчеркивал, что они, прежде всего: «дают возможность просветить людей, делать их способными к здравомыслию и нравственности. … Политические свободы полагают сделать людей не конформистами или мятежниками, но критическими и ответственными гражданами».

Особая значимость в реализации гарантий прав и свобод принадлежит государству.

Государственные гарантии прав и свобод – это система политических и правовых средств и условий, обеспечивающих непосредственную защиту прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции и в других нормативных правовых актах РК. Признание естественной природы, абсолютного и неотчуждаемого характера прав и свобод человека ни в какой мере не снижает значимости государства в охране и защите этих прав и свобод, в создании системы их государственных гарантий.

Наиболее общей государственной гарантией прав и свобод человека является сам конституционный строй РК, закрепленный в разделе 1 «Общие положения» Основного Закона и основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом естественном праве общепризнанных принципах и нормах международного права. Эта общегосударственная гарантия прав и свобод трансформируется Конституцией РК в систему определенных обязанностей государства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, которые сформулированы в Основном Законе (ст.ст.12, 13, 14, 27, 40, 78 и др.).

Практически из всего содержания Конституции вытекает, что в РК гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, субъектом, на который, прежде всего, возлагаются гарантии прав и свобод человека, является РК. Роль государства как основного гаранта прав и свобод человека осуществляется через всю систему государственных органов. В пп.1 и 2 ст.2 Основного Закона установлено, что в РК признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией; права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Важной государственной гарантией прав и свобод человека является также конституционное положение о том, что официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения (п.4 ст.4 Конституция РК).

Таким образом, из содержания вышеуказанных статей Конституции РК вытекает, что права и свободы человека определяют деятельность органов законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием, и в случаях, установленных Основным Законом, – Конституционным Советом. Следовательно, в гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государства, все государственные органы. Каждый их них в рамках своей компетенции обязан выполнять свои функции, которые направлены на обеспечение и реализацию прав и свобод человека[1].

Государственным гарантом прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, является *Президент РК*, который в соответствии с предписаниями п.2 ст.40 Конституции РК, является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости *Конституции, прав и свобод человека и гражданина.*

Для осуществления данной конституционной функции при Президенте РК создана Комиссия по правам человека, как консультативно-совещательный орган, содействующий реализации Главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в соответствии с Конституцией РК.

Основными задачами Комиссии, согласно п.3 Положения о Комиссии по правам человека при Президенте РК являются:

• создание условий для реализации Президентом РК его конституционного статуса гаранта прав и свобод человека и гражданина в РК;

• содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

• содействие деятельности центральных и местных государственных органов по реализации государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

[1] В данном параграфе представлен лишь краткий обзор соответствующих государственных органов. Подробно правовой статус каждого из них будет освещен во втором томе настоящего академического курса.

• участие в разработке концепций и программ государственной политики в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека;

• содействие укреплению международного сотрудничества в области обеспечения и защиты прав и свобод человека.

В компетенцию Комиссии входит рассмотрение адресованные Главе государства и Комиссии обращений граждан Казахстана, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, содержащие информацию о фактах нарушений прав и свобод человека и гражданина; составление ежегодных и специальных докладов о соблюдении прав человека и гражданина в РК на имя Главы государства; рассмотрение предложений государственных органов, общественных объединений, иных организаций и граждан по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии; разработка предложений о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и вносит их на рассмотрение Президенту РК; анализ законодательства РК, затрагивающего вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, участвует в подготовке законопроектов, регулирующих данные вопросы; подготовка аналитических материалов, экспертно-рекомендательные заключений и предложений по международным договорам в области прав человека и др.

Решениями Комиссии являются рекомендации и заключения, принимаемые на ее заседаниях и доводимые до сведения Президента РК. Государственный орган и его должностные лица, получившие рекомендации и заключения Комиссии, принятые в пределах ее полномочий, обязаны в установленный срок рассмотреть их и уведомить ее о принятом решении.

*Уполномоченный по правам человека в РК*. Должность Уполномоченного по правам человека впервые в Казахстане была введена Положение «Об Уполномоченном по правам человека», утвержденным Указом Президента РК от 19 сентября 2002 г.

Уполномоченный по правам человека, согласно нормам п.1 Положения, – должностное лицо, при осуществлении своей деятельности независимое и осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный по правам человека, избираемый на должность сроком на пять лет, и освобождаемый от должности Сенатом Парламента по представлению Президента РК (по результатам третьей конституционной реформы), своей деятельностью дополняет существующие государственные средства (с 2002 по 2017 год данное назначение проводилось указом Президента РК) защиты прав и свобод человека и гражданина. На повестке дня подготовка законопроекта о правовом статусе Уполномоченного.

При осуществлении своей деятельности, основанной на принципах законности, приоритетности прав и свобод человека и гражданина, объективности и гласности, Уполномоченный рассматривает обращения граждан

РК, а также иностранных граждан, лиц без гражданства, на действия и решения должностных лиц и организаций, нарушающих их права и свободы, гарантированные Конституцией.

Уполномоченный, приняв жалобу к рассмотрению, вправе: разъяснить способы и средства, которые заявитель вправе использовать для защиты своих прав и свобод либо передать обращение в надлежащие органы, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

По результатам рассмотрения жалоб заявителя, а также при получении иным путем информации о нарушениях их прав и свобод, Уполномоченный вправе:

• обращаться к Палатам Парламента с предложением провести по этим вопросам парламентские слушания;

• принимать меры по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина, по обеспечению соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;

• обращаться к уполномоченным государственным органам или должностным лицам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина;

• с целью установления факта нарушения прав и свобод человека и гражданина, в пределах своей компетенции, проверять сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, как на основании поступивших обращений, так и по своей инициативе, если из официальных источников или средств массовой информации ему стало известно об этих нарушениях.

В пределах своей компетенции Уполномоченный также призван способствовать совершенствованию законодательства РК в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека путем внесения соответствующих предложений в государственные органы Республики; содействовать правовому просвещению в сфере прав и свобод человека, участвовать в разработке образовательных программ и повышении уровня знания населения, национального законодательства и важнейших международных документов по правам человека.

Уполномоченный ежегодно представляет на рассмотрение Президенту РК отчет о своей деятельности, а в случаях, имеющих, по мнению Уполномоченного, большое общественное значение, он вправе направить свое обращение непосредственно Президенту, Парламенту или Правительству РК.

Актами реагирования Уполномоченного являются рекомендации. По результатам проверки обращений Уполномоченный вправе направить должностному лицу, действиями (бездействием) которого нарушены права и свободы заявителя, рекомендации относительно мер, которые надлежит принять для восстановления нарушенных прав. Должностное лицо, полу-

чившее рекомендации Уполномоченного, обязано в течение одного месяца со дня их поступления рассмотреть рекомендации и направить сообщение о результатах их рассмотрения.

Деятельность Уполномоченного обеспечивается Национальным Центром по правам человека, руководитель которого назначается на должность и освобождается от должности самим Уполномоченным. Национальный Центр, как государственное учреждение, осуществляет информационно-аналитическое, организационно-правовое и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

Президентом РК, согласно нормам ст.7-1 Закона РК от 8 августа 2002 г. о правах ребенка, учрежден институт *Уполномоченного по правам ребенка.* Уполномоченный по правам ребенка осуществляет свою деятельность на общественных началах в целях обеспечения гарантии прав и законных интересов детей, восстановления их нарушенных прав и свобод во взаимодействии с государственными и общественными институтами.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка основывается на принципах: законности; независимости; доступности для детей; приоритетности защиты прав и законных интересов ребенка; объективности; гласности.

В целях обеспечения защиты прав и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребенка, в соответствии с предписаниями ст.7-2 Закона о правах ребенка:

• рассматривает обращения, касающиеся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) государственных центральных и местных исполнительных органов и организаций, предприятий, их должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка;

• оказывает содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка;

• вырабатывает и вносит в Правительство РК рекомендации по совершенствованию законодательства РК;

• имеет беспрепятственный доступ к государственным органам и организациям систем образования, здравоохранения и социальной защиты населения, обороны, культуры и спорта, а также учреждениям уголовно-исполнительной системы, где содержатся несовершеннолетние;

• имеет беспрепятственный доступ к документам государственных и общественных институтов, занимающихся правами детей;

• выполняет иные полномочия, возложенные на него настоящим Законом, иными законами РК и актами Президента РК.

На основании Предпринимательского кодекса действует *Уполномоченный по защите прав предпринимателей.* Бизнес-омбудсмен наделен широкими полномочиями:

• вносить в государственные органы предложения по защите прав предпринимателей, а также рекомендации по приостановлению подзаконных нормативных правовых актов;

• направлять в государственные органы (должностным лицам), действиями (бездействием) которых нарушены права и законные интересы субъектов предпринимательства, рекомендации относительно мер для восстановления нарушенных прав, в том числе привлечения лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности;

• в случае несогласия с мнением госорганов он может направлять ходатайства в органы прокуратуры в целях дальнейшего восстановления нарушенных прав предпринимателей;

• запрашивать у государственных органов (должностных лиц) информацию, документы и материалы, затрагивающие права и обязанности субъектов предпринимательства, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну;

• подавать иски в суд от лица бизнес-сообщества;

• принимать иные законные меры, направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

*Парламент РК* как высший представительный орган государства на совместном заседании Палат Парламента, согласно нормам пп.6) ст.53 Конституции, заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета РК о состоянии конституционной законности в стране, в которых обязательно ставятся проблемы реализации и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Осуществление мер по обеспечению прав и свобод граждан входит в компетенцию *Правительства,* которое в соответствии с предписаниями пп.13 ст.9 Конституционного закона РК о Правительстве РК обеспечивает осуществление правовой реформы; разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан.

Важную роль в обеспечении прав и свобод человека играет также *Конституционный Совет* как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции РК на всей территории страны. Конституционный Совет, согласно нормам п.2 ст.72 Основного Закона, вправе рассматривать обращения Президента РК о соответствии Конституции вступившего в силу закона или иного правового акта в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина (по результатам третьей конституционной реформы).

*Функция защиты прав, свобод и законных интересов граждан* составляет также назначение судебной власти в республике, осуществляемой посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства (ст.ст.75 и 76 Конституции РК). Согласно нормам ст.78 Основного Закона: «Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан

приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным».

В соответствии с предписаниями п.2 ст.13 Конституции РК: *«Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод».* Такое конституционное положение говорит о том, что судебная защита является универсальной, т.к. ее основной чертой является всеобщность: она распространяется на неограниченный круг лиц (граждан РК и их объединения, иностранцев и лиц без гражданства).

Обязанность осуществлять меры по обеспечению прав и свобод человека и гражданина входит в число полномочий прокуратуры РК. Прокуратура в пределах, установленных Законом РК о прокуратуре, осуществляет задачу защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства.

Согласно предписаниям п.4 ст.6 Закона РК о прокуратуре: «Решения заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров о назначении и проведении проверки деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц принимаются для защиты прав, свобод и законных интересов: лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; неограниченного круга лиц; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК».

В соответствии с предписаниями пп.3) п.2 ст.44 Закона РК о прокуратуре: прокурор обязан: «защищать права, свободы и законные интересы человека и гражданина, общества и государства в соответствии со своей компетенцией».

В рамках расширения правозащитного потенциала прокуратуры созданы региональные центры правоохранительных услуг, которые оказывают услуги широкому кругу населения, оперативного разрешения жалоб и устранения административных барьеров и бюрократических препонов. Важная роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан на всех стадиях уголовного процесса отведена и дежурным прокурорам, в обязанности которых входит прием граждан, проверка законности задержания лиц, реагирование на нарушения закона со стороны сотрудников полиции. Так, только по данным на 6 декабря 2019 г. из служебных помещений полиции прокурорами освобождены почти 700 человека, прекращено необоснованное уголовное преследование в отношении 200 лиц и отменены свыше 10 тысяч незаконных решений органов следствия и дознания.

Осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством РК по обеспечению прав и законных интересов граждан возложено пп.5 п. 4 ст.86 Основного Закона и на *маслихаты* – местные представительные органы. Нормами пп.5) п.1 ст.33. Закона РК о местном государствен-

ном управлении и самоуправлении установлено, что в компетенцию акима района (города областного значения) в соответствии с законодательством входит принятие мер по защите прав и свобод граждан. Подпунктом 2) п.1 ст.35 Закона о местном государственном управлении и самоуправлении закрепляется, что в компетенцию акима района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа входит рассмотрение обращений, заявлений, жалоб граждан, принятие мер по защите прав и свобод граждан;

Таким образом, с целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в Конституции РК предусматривается широкая система государственных гарантий, включающая вышеуказанные способы и формы осуществления этой важнейшей задачи.

Наряду с общими государственными гарантиями прав и свобод необходимо выделить *специфические юридические гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина*, установленные статьями 13, 14 и 16 Конституции РК.

Важнейшей юридической гарантией прав и свобод личности является, прежде всего, конституционное право каждого на *судебную защиту своих прав и свобод* (п.2 ст.13 Конституции РК РК). Судебная защита наиболее эффективна для отстаивания прав и свобод и доступна каждому человеку, т.к. в суд могут быть обжалованы и любые решения и действия органов государства, должностных лиц, общественных объединений. Объектом такого обжалования могут быть нормативные правовые акты (законы, указы Президента республики, постановления Правительства и др.). Таким образом, суды, осуществляя судебный надзор за законностью, могут обеспечивать действенный приоритет прав и свобод человека и гражданина перед любыми незаконными акциями государственных органов и должностных лиц.

Важной юридической гарантией прав и свобод является также *право каждого на получение квалифицированной юридической помощи.* Правовые механизмы реализации права каждого при оказании ему гарантированной государством юридической помощи определены Законом РК об адвокатской деятельности и юридической помощи. Юридическая помощь в пределах своей компетенции оказывается: государственными органами; адвокатами, нотариусами, частными судебными исполнителями, юридическими консультантами; физическими лицами, оказывающими юридическую помощь и не состоящими в некоммерческих организациях лиц, оказывающих юридическую помощь, основанных на обязательном членстве в палатах юридических консультантов.

В соответствии с предписаниями ст.15 Закона об адвокатской деятельности и юридической помощи, юридическая помощь оказывается в виде: правового информирования; правового консультирования; защиты и представительства интересов физических и юридических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях в случаях и порядке, установленных настоящим

Законом и иными законами РК; совершения иных правовых действий для защиты законных интересов клиента во взаимодействии с любыми лицами, являющимися участниками действующих или возможных правоотношений с клиентом.

При этом п.3 ст.13 Конституции РК закрепляется, что *в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно*. Гарантированная государством юридическая помощь, согласно нормам ст.25 Закона об адвокатской деятельности и юридической помощи, оказывается:

• государственными органами безвозмездно в виде правового информирования в пределах их компетенции в порядке, установленном Законом о доступе к информации;

• адвокатами в порядке, установленном Законом РК об адвокатской деятельности и юридической помощи (оплата гарантированной государством юридической помощи, оказываемой адвокатом, производится за счет бюджетных средств);

• нотариусами безвозмездно в случаях и порядке, установленных Законом РК о нотариате;

• частными судебными исполнителями безвозмездно при исполнении социально значимой категории дел в случаях и порядке, установленных Законом РК об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей.

Право на бесплатное получение гарантированной государством юридической помощи в виде правового информирования имеют все физические и юридические лица. Гарантированная государством юридическая помощь в виде правового консультирования, а также защиты и представительства интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях оказывается в порядке, установленном Законом РК об адвокатской деятельности и юридической помощи и законодательством РК:

1) лицу, привлекаемому к административной ответственности в соответствии с законодательством РК об административных правонарушениях независимо от места жительства и места нахождения на территории Казахстана;

2) истцу в соответствии с гражданским процессуальным законодательством РК независимо от места жительства и места нахождения на территории Казахстана;

3) подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному, оправданному, потерпевшему в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РК;

4) физическим лицам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей.

Конституционное право личности на получение квалифицированной юридической помощи подкреплено и положениями п.3 ст.16 Основного За-

кона, согласно которому: *«Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью адвоката(защитника) с момента соответственно задержания, ареста или предъявления обвинения».*

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина не исключает и *самостоятельных активных действий каждого по защите своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом.* В этой связи в п.1 ст. 13 Основного Закона закреплено: *«Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону».*

Кроме того, действенными способами самозащиты прав и свобод могут быть обращения граждан и их объединений в средства массовой информации, обжалование действий должностных лиц, использование правозащитных и иных организаций и др. Таким образом, Конституция и законодательство РК предоставляют человеку широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав и свобод. В расширении самозащиты прав и свобод проявляется тенденция повышения роли самого человека в обеспечении максимально полного использования прав и свобод, развития творческого потенциала каждого индивида.

Согласно положениям ст.31 Закона РК об адвокатской деятельности, адвокатура призвана содействовать реализации гарантированных государством и закрепленных Конституцией Республики прав человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение юридической помощи, а также содействовать мирному урегулированию споров. Организует деятельность адвокатов по защите по уголовным делам, делам об административных правонарушениях, а также представительству по уголовным и гражданским делам и делам об административных правонарушениях, а также по оказанию иных видов юридической помощи в целях защиты и содействия в реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц коллегия адвокатов.

## § 8. Конституционные основания ограничения прав и свобод личности

Конституционное провозглашение прав и свобод человека как высшей ценности, установление обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, не исключает возможности их правомерного ограничения, объективно обусловленного тем, что человек живет в обществе и его свобода проявляется только во взаимодействии его с отдельными индивидуумами и обществом. Да и само право личности по известной формуле выдающего немецкого мыслителя Иммануила Канта (1724-1804) есть: *«свобода каждого, ограниченная такой же свободой каждого другого, насколько это возможно по всеобщему закону».*

Пользование правами в силу такого постоянного взаимодействия сопряжено с ответственностью личности, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными Конституцией и законами: *осуществляя свои права и свободы, человек не вправе нарушать прав и свобод других лиц.* Этот ключевой постулат конституционно-правового статуса личности сформулирован на международно-правовом уровне ст.29 ВДПЧ: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

На основе норм ВДПЧ, международными актами по правам человека определяются принципы введения ограничений прав и свобод человека, необходимых и допустимых в демократическом обществе, а также пределы таких ограничений. Так, п.3 ст.19 МПГПП закрепляется: пользование каждым человеком права на свободное выражение своего мнения (свободы искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору) налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми: *для уважения прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.*

Кроме того, статьями 20 и 21 МПГПП установлено, что пользование каждым человеком правом на мирные собрания и на свободу ассоциации с другими не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статьей 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах также закрепляется: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе».

В соответствии с вышеуказанными международными стандартами о правах человека, РК обозначает конституционные пределы ограничения прав и свобод личности, необходимые для обеспечения совместимости индивидуальной свободы с общим благом и блага общества со свободой лич-

ности, как необходимом условии общественного согласия и политической стабильности страны. В этой связи п.5 ст.12 Конституции РК установлено: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность».

Пунктом 1 ст.39 Основного Закона также закрепляется универсальный принцип, обязательный для всех субъектов правовых отношений в стране, включая ветви единой государственной власти: «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».

Таким образом, п.1 ст.39 Конституции РК в соответствии с международно-правовыми стандартами о правах человека строго оговорены рамки, порядок и причины ограничения прав и свобод человека и гражданина с определением границ пользования этими правами и свободами и их пределов, нарушения которых недопустимы.

Определение же границ допустимого ограничения прав и свобод личности в силу содержащейся в Основном Законе *отсылки к законам*, относится к полномочиям Парламента РК, однако и высший представительный орган не свободен в своих законодательных решениях в случаях определения границ допустимого ограничения таких прав и свобод. Соответствие данных границ установленным Конституцией критериям может быть предметом конституционного контроля в случаях обращения в Конституционный Совет соответствующего субъекта обращения, т.к. такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений прав и свобод человека и гражданина и соответствовать правовой природе отношений государства и личности.

И с учетом правовых позиций Конституционного Совета РК, основанных на международно-правовых стандартах о правах человека, можно выделить следующие нормирующие пределы для ветвей власти в области определения границ допустимого ограничения конституционных прав и свобод личности:

• *отсылка к закону.* Согласно конституционному принципу отсылки к закону, нормативное ограничение прав и свобод личности может быть осуществлено только на уровне закона, принимаемого Парламентом РК, и соответствующего общим положениям Конституции относительно допустимости и объема вводимых ограничений;

• *принцип соразмерности (пропорциональности) или запрета чрезмерных ограничений*. Ограничения прав и свобод человека и гражданина должны быть необходимыми, пропорциональными и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений. С учетом ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами, на Парламент РК возлагается обязанность обеспечивать соразмерность ограничения прав и

свобод конституционно закрепленным целям. Запрет чрезмерных ограничений в процессе законодательной и правоприменительной деятельности означает, что допустимые по Конституции и международным актам о правах человека ограничения должны соразмерно по своему содержанию и объему соответствовать целям вводимых ограничений и могут применяться только для защиты иных равнозначных правовых ценностей;

• *принцип сохранения сущностного содержания прав и свобод.* Ограничения прав и свобод человека и гражданина, осуществляемые в целях, определенных Основным Законом, не могут толковаться расширительно, и не должны приводить к умалению иных прав и свобод личности, гарантированных Конституцией и законами, посягая на само существо того или иного права или свободы, приводя к утрате его реального содержания. Из этого следует, что ограничения прав и свобод должны сводиться к необходимому минимуму, а чрезмерные ограничения – запрещены;

• для исключения возможности несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в соответствующей правоприменительной ситуации, законодательная норма должна быть формально определенной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения;

• при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями, государство, в целях обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные данными целями меры;

• личность в ее взаимоотношениях с государством выступает как равноправный субъект, который имеет право на признание ее правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону[1].

Пунктом 1 ст.39 Конституции РК установлены четыре конкретных основания для ограничения законом прав и свобод человека и гражданина с целью устранения угрозы важнейшим ценностям общества и государства: конституционного строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения. Конституционный перечень этих основополагающих ценностей общества и государства, в целях защиты которых возможно законодательное ограничение прав и свобод личности, не может быть расширен, т.е. является исчерпывающим.

Такой подход законодателя, утверждающий критерии общего блага и законодательного ограничения прав и свобод человека и гражданина в интересах, как каждого индивида, так и всего общества, предполагает, прежде всего, воспитание гражданственности и нравственности, заботы и справедливости и утверждения законности в стране.

---

[1] *Белоруков Н.В., Орманова Ш.Ш.* Правовые позиции Конституционного Совета о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина. – В кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма. – С.169-206.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина вводятся, прежде всего, для защиты конституционного строя РК, как главных устоев государства, его основополагающих принципов, призванные обеспечить Республике характер конституционного, правового государства. Закрепленные в Конституции основы конституционного строя, образуя фундамент всего правового регулирования общественного и государственного устройства РК, определяют в юридической форме наиболее важнейшие принципиальные отношения и связи, характеризующие казахстанскую государственность. Именно в силу этого защита конституционного строя является первостепенной задачей РК.

В этой связи в УК РК включена специальная глава пятая «Уголовные правонарушения против основ конституционного строя и безопасности государства (статьи 175-186)». Так, п.1 ст.179 Уголовного кодекса установлено: «Пропаганда или публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному удержанию власти в нарушение Конституции РК, подрыву безопасности государства либо насильственному изменению конституционного строя РК, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания - наказываются штрафом в размере от одной тысячи до пяти тысяч месячных расчетных показателей либо ограничением свободы на срок до семи лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Те же действия, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо лидером общественного объединения, либо с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций, либо группой лиц или группой лиц по предварительному сговору, в том числе с использованием средств, полученных из иностранных источников, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет».

Вопросам уголовно-правовой охраны общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина, здоровья и нравственности населения также отведены специальные главы в УК РК: глава 1 «Уголовные правонарушения против личности», глава 3 «Уголовные правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина», глава 10 «Уголовные правонарушения против общественной безопасности и общественного порядка», глава 16 «Уголовные правонарушения против порядка управления».

Вопросам охраны общественного порядка, прав и свобод личности, здоровья и нравственности населения отводится особое место и в КоАП РК (глава 10 «Административные правонарушения, посягающие на права личности», глава 11 «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права (право на участие в республиканском референдуме)»; глава 12 «Административные правонарушения, посягающие на права несовершеннолетних»).

Кроме вышеуказанных универсальных оснований ограничения прав и свобод личности, права и свободы человека и гражданина могут быть огра-

ничены законами РК в условиях чрезвычайного или военного положения. В этой связи важно отметить, что и в мировой конституционной доктрине и практике общепризнанно, что ограничение личных (гражданских) прав и свобод индивида правомерны в условиях чрезвычайного положения (эпидемий, стихийных бедствий, массовых беспорядков и др.).

Так, пп.5) ст.1 Закона РК о чрезвычайном положении установлено, что чрезвычайное положение – это временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РК и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности.

«Целью введения чрезвычайного положения, – согласно ст.3 Закона о чрезвычайном положении, – является устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РК».

Порядок введения чрезвычайного положения установлен пп.16) ст.44 Конституции РК, согласно которому Президент РК в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность РК, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, после официальных консультаций с Премьер-министром и председателями Палат Парламента Республики принимает меры, диктуемые названными обстоятельствами, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных Сил Республики, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики.

Указ Президента РК о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному опубликованию в официальных печатных изданиях в соответствии с законодательством Республики и доводится до сведения населения всеми средствами массовой информации, и вводится в действие в сроки, устанавливаемые Президентом Республики.

К обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения, в соответствии с нормами п.2 ст.4 Закона РК о чрезвычайном положении, относятся:

1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы РК с территорий сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя РК; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции РК; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей,

особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушением территориальной целостности РК;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и другие), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ.

Основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты.

При введении чрезвычайного положения на период его действия, в соответствии с предписаниями ст.15 Закона РК о чрезвычайном положении, предусматриваются основные меры и временные ограничения, например:

• усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

• установление ограничений на свободу передвижения, в том числе транспортных средств, в местности, где введено чрезвычайное положение;

• проверка документов, удостоверяющих личность физических лиц, личный досмотр, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств;

• установление ограничений на въезд в местность, где введено чрезвычайное положение, или на территорию РК, а также выезда из них;

• запрещение или ограничение организации и проведения мирных собраний, зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий, а также семейных обрядов, связанных с рождением, свадьбой, смертью;

• запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц;

• запрещение проведения выборов и республиканских референдумов в течение всего периода действия чрезвычайного положения в местности, где оно введено;

• приостановление деятельности сетей и средств связи, за исключением правительственной связи.

В местности, где вводится чрезвычайное положение, согласно нормам п.1 ст.16 Закона РК о чрезвычайном положении, также предусматриваются такие дополнительные меры и временные ограничения, как введение комендантского часа; проведение мероприятий территориальной обороны; осуществление контроля за средствами массовой информации посредством запросов обязательных экземпляров печатных изданий и материалов радио- и телепередач; приостановление или прекращение в установленном законодательством РК порядке деятельности политических партий и общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения; ограничение или запрещение использования копировально-множительной техники, радио- и телепередающей аппаратуры, аудио- и видеозаписывающей техники, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств; установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости и др.

Дополнительные меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, осуществляются в порядке, определяемом Правительством Республики.

При наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, вызванных стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и др.), кризисными экологическими ситуациями, в местности, где вводится чрезвычайное положение, может быть предусмотрена дополнительная мера и *временное ограничение в виде временного отселения жителей в безопасные районы* с обязательным предоставлением им временных жилых помещений.

В случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, предусматривается *привлечение трудоспособного населения и транспортных средств физических лиц* для проведения указанных работ с обязательным соблюдением требований трудового законодательства РК.

В исключительных случаях при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в порядке, предусмотренном Законом РК о госимуществе при отсутствии или недостаточности государственного резерва материально-технических, продовольственных, медицинских и других ресурсов, созданного для обеспечения гарантированной защиты населения, окружающей среды и объектов хозяйствования, может осуществляться *реквизиция имущества.*

При этом ограничения прав и свобод лиц, возложение на них дополнительных обязанностей в условиях чрезвычайного положения должны осуществляться только в пределах, вызванных обстоятельствами, послужившими основанием введения чрезвычайного положения, и не должны противоречить ратифицированным Республикой Казахстан международным договорам в области прав человека.

Физическим лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, предоставляются жилые помещения, возмещается материальный ущерб, предоставляется необходимая помощь в порядке и пределах, устанавливаемом Правительством Республики. Физическим и юридическим лицам, имущество и ресурсы которых использовались для нужд ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, равноценное возмещение материального ущерба осуществляется в порядке, установленном законодательством РК.

Права и свободы граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории Казахстана в период военного положения, могут быть ограничены Законом РК о военном положении, действие которого ограничивается только периодом военного положения.

Согласно нормам пп.4) ст.1 Закона РК о военном положении, военное положение – это особый правовой режим, предусматривающий комплекс политических, экономических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для предотвращения или отражения агрессии против РК либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности, и вводимый Президентом РК на всей территории Республики или в отдельных ее местностях.

Целью введения военного положения является создание условий для предотвращения или отражения агрессии против РК. Основанием для введения указом Президента РК на всей территории РК или в отдельных ее местностях военного положения являются случаи агрессии против РК либо непосредственная внешняя угроза ее безопасности. Президент Республики. В указе Президента РК, который незамедлительно информирует Парламент Республики о введении военного положения и объявлении частичной или общей мобилизации, определяются также обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения и перечень вводимых мер и временных ограничений прав и свобод граждан и других лиц.

В период действия военного положения предусматриваются ограничения прав и свобод граждан и других лиц, за исключением прав и свобод, предусмотренных статьями, перечисленными в п.3 ст.39 Конституции РК, деятельности организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей, определенных настоящим Законом РК о военном положении.

На территории, где введено военное положение, в соответствии с п.1 ст.6 Закона РК о военном положении могут быть приняты следующие меры в отношении ограничения прав и свобод человека и гражданина:

• эвакуация населения, объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное переселение граждан и других лиц из районов, опасных для проживания, в другие районы с обязательным предоставлением им жилых и нежилых помещений для временного или постоянного проживания и размещения;

• реквизиция необходимого для нужд обороны имущества у физических и юридических лиц в порядке и на условиях, установленных законодательными актами РК, с возмещением им государством стоимости реквизированного имущества;

• установление и обеспечение особого режима въезда на территорию, где введено военное положение, и выезда из нее, а также ограничение свободы передвижения;

• установление запретов и ограничений на выбор места пребывания и места жительства в местности, где введено военное положение;

• запрещение или ограничение проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, забастовок согласно запретам и ограничениям, введенных решением Президента РК;

• установление контроля за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их для нужд обороны, а также ограничение их деятельности;

• введение военной цензуры;

• запрещение или ограничение выезда граждан РК за границу, а также иные меры, необходимые для обеспечения военного положения в соответствии с законодательными актами РК.

В период военного положения в целях обеспечения условий для осуществления работ и услуг, необходимых для удовлетворения оборонных потребностей государства и нужд населения, могут быть приняты меры, связанные с временными ограничениями на осуществление экономической и финансовой деятельности; свободное перемещение товаров, денег и оказание услуг; поиск, получение, производство и распространение информации; порядок и условия применения процедур банкротства; режим трудовой деятельности, и могут устанавливаться особенности функционирования финансовой, налоговой, таможенной и банковской систем, как на всей территории Республики, так и в отдельных ее местностях в порядке, предусмотренном законодательством РК.

Граждане и другие лица, находящиеся на территории, где введено военное положение, обязаны выполнять требования государственных органов, обеспечивающих военное положение, их должностных лиц и оказывать им содействие; являться по вызову в органы военного управления и государственные органы по месту жительства; участвовать в работах оборонного характера, восстановлении разрушенных систем жизнеобеспечения населения, предоставлять в соответствии с законодательными актами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, а также выполнять иные обязанности, возложенные на них законодательством РК.

При этом нормативные правовые акты, принятые в целях обеспечения военного положения и связанные с временным ограничением прав и свобод граждан, а также прав организаций, применяются только в течение сро-

ка, на который введено военное положение, и подлежат отмене в порядке, установленном законодательством РК.

Пунктами 2 и 3 ст.39 Конституции РК установлены гарантии конституционных оснований ограничения прав и свобод личности. Во-первых, п.2 ст.39 Основного Закона, с учетом особого значения политики мирного сосуществования различных национальных групп и развития национальных культур, закрепляется: «Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие».

Во-вторых, п.3 ст.39 Конституции установлено: «Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13-15, пунктом 1 статьи 15, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции».

Особое значение политических прав и свобод для казахстанского общества состоит в том, что они нацелены на активное включение граждан в управление делами государства.

**Рекомендуемая литература:**

1. Абайдельдинов Е.М. Обеспечение действия МПГСП в РК: правовые позиции Конституционного Совета. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. – СС. 312-325;

2. Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. – М., 2012;

3. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. – М., 2009;

4. Азаров А.Я. Конституционные права и свободы человека и гражданина: Учебник для вузов / Под ред. О.И.Тиунова. – М., 2005;

5. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в РК. – Алматы, 2010;

6. Башимов М.С. Институт омбудсмена – инструмент защиты прав и свобод человека (мировой опыт). – Астана, 2007;

7. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии) Пер. с англ. – М., 1997;

8. Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону РК «О государственной службе РК» (постатейный). Изд.2-е, дополн. – Алматы, 2017;

9. Жанузакова Л.Т. Защита прав человека. – Алматы, 2007;

10. Идрышева С.К. Правовые позиции Конституционного Совета о личных правах человека и гражданина. – В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК. – СС.326-336;

11. Конституция РК. Научно-практический комментарий. – Астана, 2018;
11. Мицкая Е.В. Демократизация общества и проблемы реализации политических прав и свобод граждан РК: Монография / Отв. Ред. акад. НАН РК, д.ю.н., проф. Сабикенов С.Н. – Алматы, 2007;
12. Сабикенов С.Н. Приоритетность прав и свобод человека и гражданина, как важный принцип казахстанского конституционализма. Его же: Универсальные и региональные стандарты прав человека и их влияние на формирование конституционно-правового статуса иностранцев иностранцев в странах западной демократии. – В кн.: Труды академика Салахидена Сабикенова по конституционному праву. – Алматы, 2019;
13. Сабитова А.А. Международная защита прав и свобод женщин. Монография. – Алматы, 2007;
14. Современное правопонимание: курс лекций / Отв.ред. М.Н. Марченко. – М., 2019;
15. Хамзина Ж.А. Проблемы деятельности государства по обеспечению социальных прав человека в Казахстане: конституционно-правовое исследование. – Астана, 2009.

**Конституционное право Республики Казахстан.**
**Академический курс. Том 1.**

Редакционная коллегия:

**Малиновский В.А.** – член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

**Шапак У.Ш.** – член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

**Дуйсенов Э.Э.** – советник ректора Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор;

**Абдрасулов Е.Б.** – профессор Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

**Алибаева Г.А.** – проректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор;

**Рысмагамбетова Г.М.** – проректор Академии «Bolashaq», кандидат юридических наук, ассоциированный профессор.

Подписано в печать 27.08.2021. Формат 70x100 1/16
Усл. печ. листов - 48,1
Номер заказа
Тираж 600 экз.

Отпечатано ТОО Полиграфкомбинат